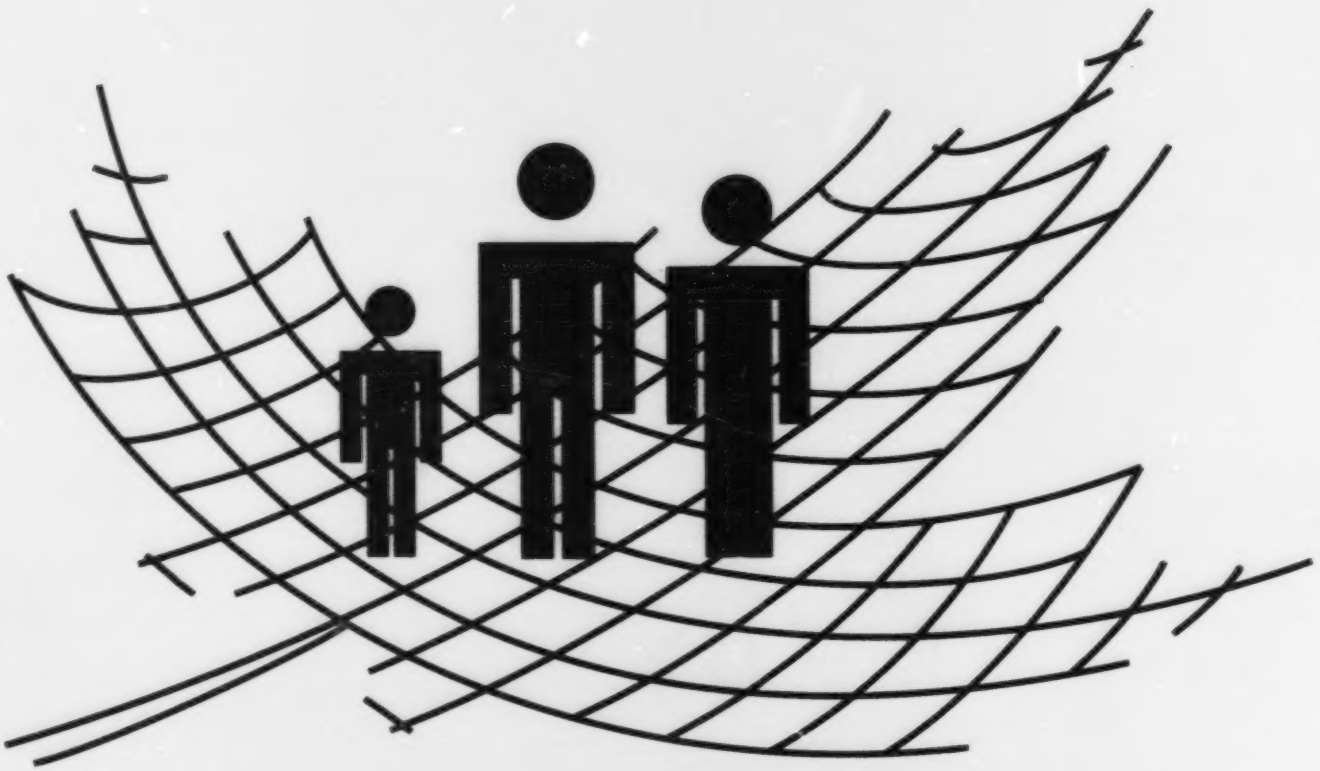
IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

ANNUAL REPORT

For the Year Ending
December 31, 1990



Immigration and Refugee Board
La Commission de l'immigration et du statut de réfugié

ISBN-0-662-58248-9
Catalogue Number MQ1-1990

91-04731/

Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada

Ottawa, Canada
K1A 0K1

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada

March, 1991

The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P.
Minister of Employment and Immigration
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mrs. McDougall:

It is my pleasure to submit to you, pursuant to section 66 of the *Immigration Act*, the second Annual Report of the Immigration and Refugee Board, covering the period from January 1, 1990 to December 31, 1990.

Yours very truly,

R.G.L. Fairweather

MEMBERS OF THE BOARD AS AT DECEMBER 31, 1990

Chairman

Gordon Fairweather

Executive Director

Peter Harder

Deputy Chairmen

Convention Refugee Determination Division (CRDD)
Drasko Bubalo

Immigration Appeal Division (IAD)
Nurjehan N. Mawani

Assistant Deputy Chairmen

IAD (Montreal)
Joseph S. Blumer

CRDD (Prairie Region, Calgary)
Elizabeth Bryant

CRDD (Toronto)
Dorothy Davey

IAD (Prairie Region, Winnipeg)
Lila Goodspeed

CRDD (Toronto)
Anna Ker

CRDD (Backlog Subdivision)
Firdaus James Kharas

CRDD (Vancouver)
Stanley B. Knight

CRDD (Montreal)
Gisèle T. Morgan

CRDD (Montreal)
Colette Savard

IAD (Toronto)
Kathi Spencer

IAD (Vancouver)
Andrew Z. Wlodyka

Members, Convention Refugee Determination Division

Vancouver

Lynda-May K. Angus
Roxana Aune
Robert H. Brisco
Ellen M. Burdett
James Robert Corley
Charles Groos
Roderick Holloway
Jean MacLeod
Carolyn McCool
Edith L. Nee
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Emer G. Robles
Khatun Siddiqi
Nirmal Singh

Prairie Region

David J. Frunchak *(Calgary)*
Enrico T. Lazo *(Calgary)*
Judy Lo *(Calgary)*
Sherry Makarewicz *(Edmonton)*
Diane Pask *(part-time) (Calgary)*
Harpal Pawa *(Calgary)*
John Wieler *(Winnipeg)*
F. William Wright *(Calgary)*

Toronto

Michael Abrahams
David E. Allin
Ariarani Ariaratnam *(part-time)*
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor *(part-time)*
William Bauer
Theresa F. Beale
William R. Bearance
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Nirmal Bilkhu
Jose Borgono
George A. Brown
Gary Carsen
Norval Cheeseman *(part-time)*
Frederick G. Clark
Austin Clarke
Kent Clarke
Larry Colle
Cleo Corcoran
John W. Davis
Nazlin Daya
Riina De Faria
Cesar A.N. De Morais
Kappu Desai
Charles W. Dobson
Patrick Doran
Michael D. Douglas
Ahmed Dualeh
Conrad Dutchin
Urich Ferdinand
Sally Flintoft
Barbara Fraser
Robert Gaudet
Adolf Goldberg
Naomi Goldie
Jeanette Goldman
George A. Griffith
John G. Guthrie
John A. Haley
Hugh R. Hanson *(part-time)*
Arthur Harnett
Harry V. Herman
Deirdre Heywood
Alice Hope
Geoffrey Howson
Anna Jackson
William Jackson
Taciana T.V. Jew
Nizar Jiwan
Fatima Kapasi
George Keil
Paul Komarnicky
John K.S. Koulouras
Azucena Kurz
Gerry T. Lang
John R. Larke
Alida Leistra
Flora Liebich
Joyce McCaffrey
Desmond McConnell
Christine McNaughton
Heytram Maraj
Raquel Marziali
Paul Matarazzo *(part-time)*
Teresa J. Maziarz
Birku Menkir
Edmond Meredith
Joyce N. Miller
Mona Mojgani
William E. Moore
Fahimeh Mortazavi
Mary Yusra Mouammar

Louise Neville
Stephen Ng *(part-time)*
Aideen Nicholson
Sophie Nsiah-Yeboah
Jean Pearce
Borden Purcell
Judith Ramirez
Robert W. Reford
Brian Riddell
Robert G. Robarts
Ernest A. Rotman
Randy S. Sandhu
Anthony Sarzotti
Barbara I.K. Sharratt
Susan Shatzky
Ronald D. Shoots
Yuri Shymko
Sardara Singh Chera
Kirpal Singh Sagoo
John R. Smith
Ricardo Smith
Ralph Snow
Sri-Guggan Sri-Skanda-Rajah
Mak Sultan
Ethel Teitelbaum
Barry L. Thomas
Lorraine Thomson
M. Valeria Toth
Errol W.A. Townshend
Philip Van De Ven
Bryan Charles Vickers
Philip White
Douglas J. Whitfield
John R. Williams
Doreen M. Winkler
Andrew Witer
Jerry S. Woloschuk *(part-time)*
Max Wolpert

Montreal

Herbert Abrams
Lucienne Appel
Paul Arsenault
Joseph-Arthur Bergeron
Marc Bergeron
Pierre Bernier
Marcelle Brisson
Easton Anthony Brown
Jean Bruneau
Paul-André Busque
Jean-Paul Cardinal
Marthe Carrier
Estelle Chamberland-Gobeil
Paule Champoux Ohrt
Corinne Côté-Lévesque
Jean-Guy Cotnoir
Gérald Daoussis
Patricia Davey
Lana de Liamchin
Jean-Claude Desmarais
Régis Dionne
Diane N. Doray
Michel Doré
Louis Dorion
J. Vincent Fleury
Jean-Pierre Gaboury
Gérard Gagnon
Lisa Gilad
Georges Gustave
Marilyn Hébert
Roland Julien
Abdol Kafai *(part-time)*
Oksana Kaluzny
Bernard Lachance
Ubald Lalanne
Marie-Andrée Lalonde
Dominique Lamarche
Jacques LaSalle
Francine Latraverse
Alain Lavoie
Claude Lefebvre
Normand Longchamps
Jean Macpherson
Bamboté Makombo
Madeleine Marien-Roy
Thomas Murphy *(part-time)*
Jean-Yves Pantaloni
Vincenza Pennestri-Gauthier
Liliane Poiré
Denyse Raymond
Louise Raymond
Renuka Sahay *(part-time)*
Mimi Séguin-Grace
Michel M.J. Shore
Bernard Sivak
Kofi Sordzi
James Sparks
Antoine Tchipeff
Raymond Terrillon
Francine Veilleux
Raymond ven der Buhs
Marie Vo
Marcel Whissel
Dorothy Wills
Sharon Wolfe

Members, Immigration Appeal Division

Vancouver

Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Des R. Verma

Prairie Region

Helen M. Arpin *(Winnipeg)*
Beverly J. Rayburn *(Winnipeg)*

Toronto

Paul A. Ariemma
Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tisshaw
John Weisdorf

Montreal

Denyse Angé
Marthe Durand

Backlog Subdivision

Vancouver

Layne Daggett
Narinder Dhir
Patsy George
Gordon King

Toronto

Roslyn Ahara *(Coordinator)*

Antonia Accettola-Fuda
Margarida Almeida
Lawrence Band
Lennox M. M. Bigford
Lorne A. Butchart
Jorge A.P. Campos
Fay Cole
Basil Dass
Anne Grice
Glenn Harewood
Eunice Harker
Nancy Harries
Leonard Houzer
Ann Hulak
Susan Hunt
Sam Ifejika
William Jacobs
H. Ian Jeffers
Allan Kolyn
Fred Kuntz
Jackie Lautens
Karen McMillan-Aver
Mubeen Qureshi
Robert Rushowy
Lourene Scott
John Sellers
Max H. Shecter
Hyacinth Tackoor
Elda Thomas
Ranie White
George Zubulakis

Montreal

Fernand Gauthier *(Coordinator)*

Diane Boissinot
Egan Chambers
Georges-Henri Cloutier
Lorraine Duguay
Veronica Mae Johnson
Yolène Jumelle
Guy Lamoureux
Jacques Lapointe
Michel Morin
Aimable Ndejuru
Gilles Sicotte
Jocelyne Villeneuve-Ouellette

The Board wishes to thank the following Members for their past service:

George Chrysomilides
Mohinder J.S. Grewal
Judith K. Gelberger
Martin Hendricks
Vara Singh
Bruno Suppa

Executive Branch:

Executive Director:
Peter Harder

Director, Legal Services:
Gerald Stobo

Director General, Operations, Policy and Planning:
Jerry Robbins

Director General, Finance, Personnel and Administration:
Terry R. Hickey

Director, Documentation, Information and Research
Graham Howell

Director, Information Systems
Samuel Ho

Regional Directors:

Montreal
Pierre Bourget

Toronto I
Dianne Bradley

Toronto II
John Stevenson *

Prairie Region
Dave Kornichuck *

Vancouver
Roy Gatland

National Director of Operations (Backlog)
Laurent Matte

* Acting

The Board deeply regrets the loss
of one Member who died during the year:
Jacinto Almeida, Toronto CRDD, Backlog Subdivision.

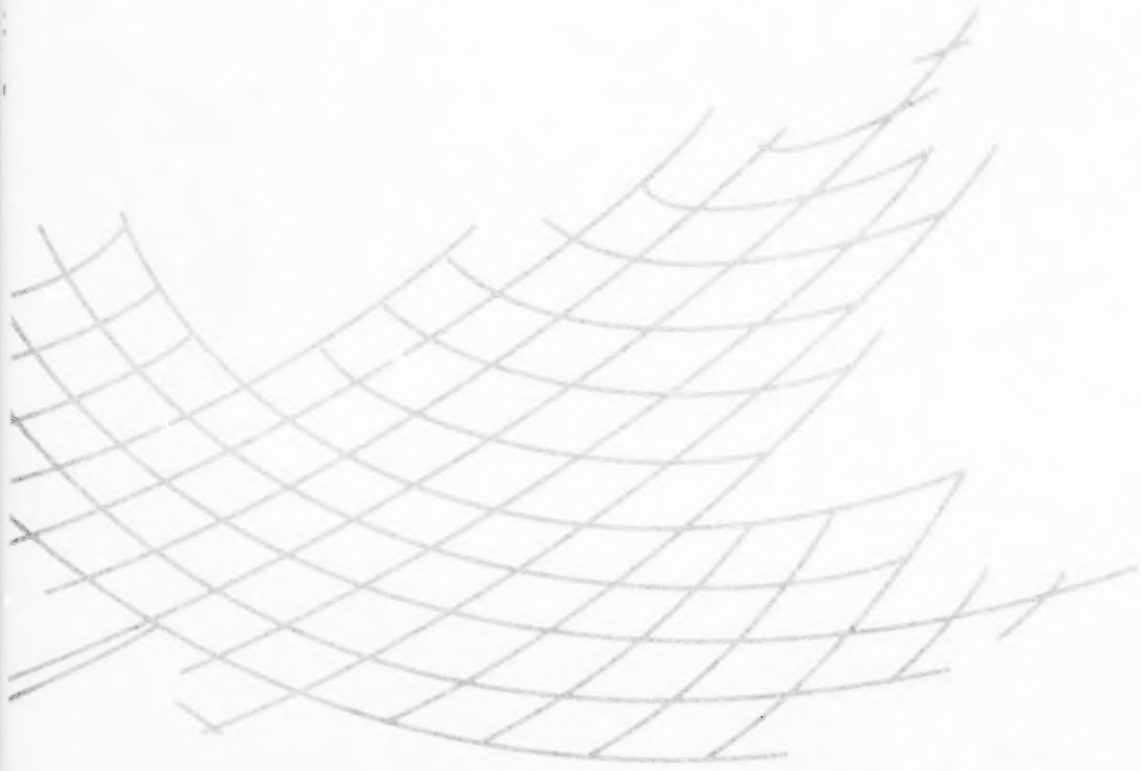


TABLE OF CONTENTS

Introduction 10

A Year of Refining and Improving 10
A Year of Reviews 11
A Year of Understanding 11
The Future 11
A Goal for the New Year 12

The International Context 13

Africa 13
Eastern Europe 14
Latin America 14
Asia and the Middle East 15

The Convention Refugee Determination Division 16

The Role of the Division 16
The Refugee Determination System 16
Changes to the Process During the Year 17
The Year in Review 18
Issues Affecting the Division 19

The Immigration Appeal Division 22

The Role of the Division 22
The Year in Review 22
Issues Affecting the Division 23

The Backlog Subdivision 24

The Role of the Subdivision 24
The Backlog Clearance Program 24
The Year in Review 24
Issues Affecting the Subdivision 25

IRB Operational Review 26

Organization of the Board 26
The Role of Members and Refugee Hearing Officers 27
The Hearings Branch 27
Professional Development 27
The Documentation Centre 28
Access to Information/ Privacy/Special Projects 29
Communications Services 29
Legal Services 30

IRB Resource Summary 32

INTRODUCTION

The purpose of this Annual Report of the Immigration and Refugee Board (IRB) is to inform Parliament of the results of the IRB's second year and provide details of the trends and issues affecting its operation.

The IRB comprises two divisions and one subdivision: the Immigration Appeal Division (IAD), the Convention Refugee Determination Division (CRDD) and the Backlog Subdivision. The Board's responsibilities for dealing with appeals from certain immigration rulings are the purview of the Immigration Appeal Division. The Convention Refugee Determination Division deals with how people entering Canada may claim refugee status in accordance with the I*mmigration Act*, part of which incorporates the definition of a Convention refugee set out in the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, to which Canada is a signatory. The Backlog Subdivision is a special group within the CRDD dedicated to determining claims of people who had claimed refugee status in Canada before January 1, 1989, the date on which the new refugee determination process came into effect.

A Year of Refining and Improving

The year 1989 offered great challenges for the IRB as the organization first undertook its new responsibilities, particularly with regard to the implementation of the new two-stage refugee determination system. The year 1990 can be characterized as one of change as the IRB faced an annual caseload double that originally anticipated when the Board was first established. In order to deal with that caseload, Treasury Board, through the Supplementary Estimates, increased the financial resources available to the IRB. In addition, 55 more Members were appointed to the Board. These resource increases permitted the IRB to reorganize the CRDD's Toronto operations and expand its hearing facilities in other regions in order to accommodate the significant workload.

A number of changes, initiated as pilot projects in 1989, were implemented across the Convention Refugee Determination Division, with the cooperation of CEIC. These included, at the initial hearing stage, a simplified inquiry process which allowed claims uncontested by Immigration Canada to proceed to the full hearing level without the necessity of scheduling the initial hearing and having the claimant appear before an Immigration Canada Adjudicator and IRB Member.

At the full hearing level, an expedited refugee determination process has been implemented for straightforward cases involving claimants from countries with well-documented human rights violations. After reviewing such a claim and meeting with both claimant and counsel, a Refugee Hearing Officer may recommend that the claim be processed by a single CRDD Member rather than through a normal hearing before a two-Member panel. The Member then examines the claim and, if satisfied that a positive determination should be made, proceeds to a hearing where the claimant is granted refugee status.

As a result of the new resources and procedures, the Convention Refugee Determination Division has substantially increased its ability to deal with its caseload. In fact, the IRB has established a target goal of 3,000 claims per month, half under the expedited process and the other half through the usual conventional two-Member panel. At the end of 1990, this goal had been substantially achieved in Montreal and one of the Toronto offices. With the opening of the second Toronto office with its new facilities in January 1991, it is expected that the CRDD will meet the 3,000 cases per month goal within a few months.

A Year of Reviews

During the year, the Immigration and Refugee Board (particularly the Convention Refugee Determination Division) came under the scrutiny of the Auditor General. Although the Auditor General's report expressed concern with the increasing number of cases pending because of the high caseload, it was also supportive of the measures that the IRB had instituted to overcome the problem.

The Report was also concerned with the fact that Immigration Canada was not removing a significant number of people whose claims for refugee status had been rejected. This is a concern shared by the IRB since only with removals will the system be a deterrent to people without bona fide refugee claims. As the Chairman stated in his testimony before the House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration, the speedy removal of unsuccessful claimants is an essential ingredient of the entire refugee determination process.

The Law Reform Commission undertook a review of the processes and procedures of the Convention Refugee Determination Division. Although its report had not been released by the end of the year, the purpose of the review was to suggest process changes to simplify and streamline procedures consistent with protecting the rights of claimants and ensuring fairness under the system.

The Canadian Bar Association Report on the Independence of Federal Agencies and Tribunals was released in September of 1990. While focusing primarily on issues relating to the independence of decision makers, the Report also discussed the creation of an administrative agency superstructure to administer such matters as member discipline, prescreening of appointments and education. The IRB is now analyzing a number of the issues raised by the Report in the context of its own responsibilities and programs.

During the year, the Chairman also appeared before the House of Commons Immigration Committee to outline the IRB's progress and explain the need for additional resources.

A Year of Understanding

The year can also be characterized as a year in which the new refugee determination system was accorded higher public understanding, both in Canada and abroad. In Canada, commentary from media, the legal community and refugee support organizations was much more positive than in 1989 as the system became better known and more established and as the results became clear. International experts have also expressed very positive attitudes towards Canadian refugee determination and some countries are looking to the Canadian experience in developing or refining their own systems. For example, the United States has called upon the Immigration and Refugee Board for assistance in establishing its new refugee information resource centre utilizing the IRB Documentation Centre as the model.

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has also decided to reduce its level of involvement in the Canadian process. While the impetus for this measure arises because of UNHCR financial constraints, it is reflective of the UNHCR's general satisfaction with how refugee determination is functioning in Canada.

The Future

A number of issues continue to require resolution in order to achieve maximum efficiency and utilization of Board resources. Chief among them, for the Convention Refugee Determination Division and, to some extent, the Backlog Subdivision, is resolving the scheduling problems that have caused unacceptable delays. While it continues to streamline internal processes, the IRB will also be working closely with the legal community to examine the reasons for the unprecedented number of requests for adjournments and postponements.

Through the simplified inquiry and expedited processes, the IRB will also be working more closely with Immigration Canada to eliminate time-consuming hearing procedures which result in claims being conceded by Case Presenting Officers.

It will be difficult for the backlog clearance program to complete the task of dealing with all the pre-January 1989 claims by the original deadline established for it. While the Board cannot directly influence the course of that program, it remains committed to dealing fairly and expeditiously with claims brought forward to it. However, if the program does not achieve its objectives, it could result in a substantial impact on the current determination system, particularly if it results in sending abroad a signal that Canada is not serious about bogus claims for refugee status. This could produce a substantial increase in the number of claimants entering the country annually, making it more difficult for the CRDD to handle the caseload.

In the international context, little has changed in terms of the 'push' factors forcing economic migrants and other non-Convention 'refugees' to seek asylum in other countries. Nor is there any decrease in the 'pull' factors that make western countries, particularly Canada and the United States, attractive as places to seek a new life.

The principal factor limiting the abuse of the refugee determination system (eg: to circumvent immigration procedures) is the removal from Canada of people determined not to be genuine refugees or otherwise qualified to remain in the country under humanitarian and compassionate grounds. There will be little deterrence if removals are not carried out in accordance with the relevant provisions of the *Immigration Act*. This could further impact the ability of the CRDD to treat genuine refugees fairly and humanely should demands on the refugee determination system continue to grow.

A Goal for the New Year

For 1991, the Immigration and Refugee Board has established as its goal the completion of all full hearings within 90 days of their being referred to the Convention Refugee Determination Division. With the new Toronto facilities starting to deal with claims in 1991 and the procedural changes now underway and contemplated, it is anticipated that this goal will be achieved by summer.

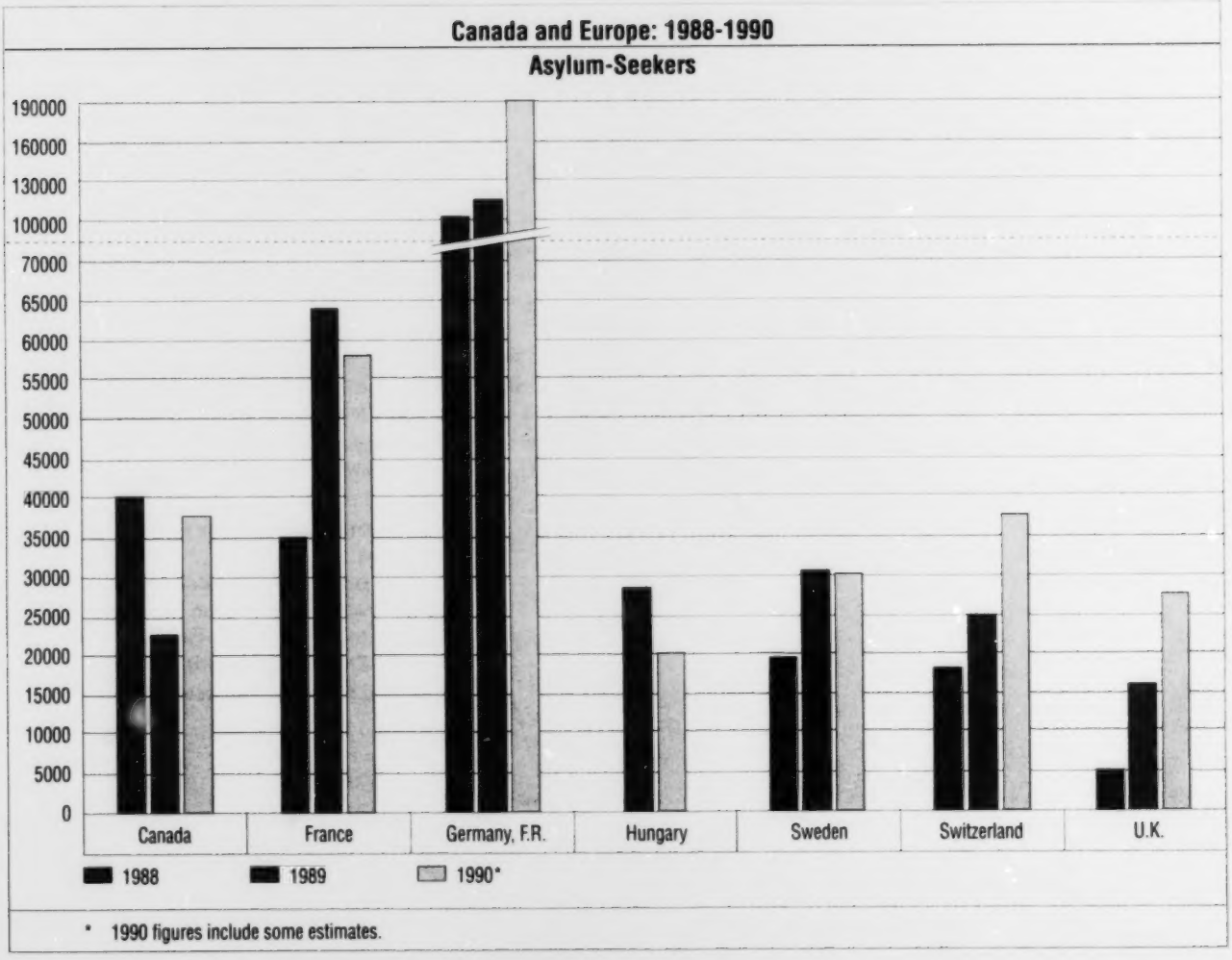
THE INTERNATIONAL CONTEXT

The year 1990 saw many dramatic developments affecting the international community. Governments fell; conflicts continued on every continent; democratization swept the nations of Eastern Europe; and the numbers of people seeking refuge in other nations continued at a high level. Canada's refugee determination system was put to the test as events around the world brought many of the world's displaced people to our shores. While recent world attention has focused on events in the Persian Gulf, no part of the world was exempt from some of the extraordinary changes taking place.

Africa

Although there were signs of political liberalization in many African nations during 1990, the year was characterized by civil wars, clan and tribal rivalry, and the threat of famine and drought. Sizeable migrations continued within and without Africa during the year. The IRB responded to over 3,900 claims at full hearing, mostly from Somalia (2,575), followed by Ethiopia (190), Sudan (139) and Ghana (105). Claims from Kenya and Zaire saw an increase during 1990.

In Liberia, a devastating civil war displaced over 1.5 million people, more than half of the population of that country. Canada, however, received very few claims (five heard to completion). In Ethiopia and Sudan, continuing civil war and famine



precipitated the movement of hundreds of thousands between the two countries, and into Djibouti and Somalia. This movement continued even as internal strife increased in Somalia. A loose alliance of clan-based rebel groups engaged Somali government troops in civil war, bringing the country to the edge of anarchy.

Canada remains a distant refuge for most African asylum-seekers. While the IRB heard over 3,900 claims from 34 different countries during 1990, more than 2,600 were from Somalia, while only three countries registered between 100 and 300 claims, and only three others registered more than 50. The motives for flight may be expected to continue on the continent, fuelled by inadequate local solutions, and deteriorating economic and environmental conditions.

Eastern Europe

In 1990, the migration of peoples from the former satellites and republics of the Soviet Union continued, with some predicting that the world may soon witness the largest ever wave of European migration. During the year, major movements took place among Soviet Jews, Romanians of both Romanian and Hungarian ethnic origin, and Bulgarians. In anticipation of increased migratory pressures, some western European countries are considering stricter controls over entry. Austria, for example, introduced visas for Polish citizens, and further amendments to the asylum process in the Federal Republic of Germany are under consideration.

While authoritarian rule has moderated in Eastern Europe and the Soviet Union, political and economic instability has increased as democratic structures take root. In some areas, ethnic and nationalist tensions are increasing and may lead to internal and external displacements. On the other hand, several Eastern European countries are also experiencing inflows of asylum seekers for the first time. Because of their economic situations, however, Eastern European countries are unlikely to be willing or able to resettle large numbers of asylum seekers.

Although it is difficult to predict the impact of movements from Eastern Europe and the USSR on the refugee determination system in Canada, our tradition of providing a post-war haven for refugees and displaced people from Europe means that important links are already in place. Canada's attractiveness as a place of refuge may be expected to increase, should Western European countries begin seriously to restrict access by people from Eastern Europe.

Latin America

In retrospect, 1990 was a year of consolidation of the democracy wave which swept many Latin American countries and Haiti during the 1980s. However, although 17 Latin American countries held free, general elections during the last two years, this did not always lead to rapid improvements in the human rights situation. For this reason, according to some observers, the 1980s were characterized by ongoing migration, particularly to North America.

The general movement towards democracy in the region has not yet eliminated civil strife. Colombia, Peru and El Salvador are still undergoing internal conflict. Guatemala is

considered by some to have the Western Hemisphere's worst record on human rights. Some countries, such as Chile, have made welcome democratic advances with relatively little social strife. For others, such as Haiti, the path to democracy has been made more difficult by internal violence and attempted coups d'état.

Halting the mass migration of people will depend very much upon the achievement of political stability, together with economic development. However, the figures show an increase in claims from the region during 1990, by comparison with a year earlier. Recent judicial decisions in the United States may have the effect of reducing the danger to Salvadoreans and Guatemalans of being deported from that country. This could in turn reduce the number of refugee claims made by persons of these nationalities at the Canadian border.

Asia and the Middle East

The past year has been one of heightened tensions in South Asia. In India and Pakistan, skirmishes in the border area of Kashmir threatened to break out into war. The violence which erupted in Jammu and Kashmir led to many deaths and to dislocations among both Hindu and Muslim populations. The year also witnessed serious sectarian violence in India, which contributed in part to the fall of the Singh government. In addition, the political situation in Pakistan remained strained following the dismissal of Benazir Bhutto and her government.

At the southern extremity of the sub-continent, in Sri Lanka, fighting continued between Tamil Tigers and government forces, after earlier attempts at peace and reconciliation failed. This provoked displacements within Sri Lanka, and further movements of asylum seekers to other countries. Developments in both Pakistan and Sri Lanka were analyzed by the Documentation Centre in its *Question and Answer* series. Canada has become a haven for asylum-seekers from South Asia, a trend that will undoubtedly continue into 1991.

In the Middle East, two significant events in 1990 were the Iraqi invasion of Kuwait and the defeat of General Aoun's forces in Lebanon. The Iraqi invasion provoked a major repatriation of migrant workers and the flight of Kuwaitis, and brought serious allegations of human rights abuses against the occupying armed forces. The Aoun defeat in Lebanon allowed for the implementation of the Taef accords, consolidating government control. Issues of risk and return in both situations were the subject of *Question and Answer* papers by the Documentation Centre.

IRB researchers continue to assess the impact of events in Lebanon, with particular regard for the activities of the various armed groups. New fears among the Christian community and other groups in Lebanon, precipitated by increased Syrian involvement, may spell increases of refugee claimants from this region. As to the situation in the Persian Gulf, it remains to be seen whether some of the migrant workers unable or unwilling to return to their country of citizenship outside the Gulf will seek to come to Canada.

THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION

The Role of the Division

The Convention Refugee Determination Division (CRDD) is an independent quasi-judicial body established under the *Immigration Act* as amended in 1988. It has jurisdiction to determine whether refugee claimants in Canada who are eligible for consideration and have a credible basis for their claims are Convention refugees as defined in the legislation. The CRDD also hears applications by the Minister of Employment and Immigration respecting cessation of refugee status as well as ministerial applications made to the Division to reconsider and vacate earlier determinations on the basis of fraud, misrepresentation or the concealment of material facts.

The Members of the CRDD have the powers of a commissioner as defined in Part I of the *Inquiries Act*, including the power to summon and examine witnesses, issue commissions or requests for the taking of evidence in Canada, administer oaths, and engage services required for full and proper hearings. The operations of the CRDD are governed by rules of procedure, approved by the Governor-in-Council, as authorized by the *Immigration Act*.

Legislation provides that the CRDD be composed of up to 65 full-time permanent Members with full- and part-time temporary Members to be appointed as the workload requires. In this regard, 55 additional temporary Members were named in 1990 in order to help deal with the higher than anticipated caseload. CRDD Members serve, during good behaviour, for renewable terms of two, three and five years.

The Refugee Determination System

Refugee determination in Canada is a two-stage process consisting of an initial hearing and a full hearing. At the initial hearing a two-member panel consisting of a Canada Immigration Adjudicator and a CRDD Member consider the eligibility of the refugee claimant and examine whether or not the claim has a credible basis.

Ineligible claimants are those recognized as Convention refugees in another country and have a valid and subsisting travel document under the Convention, previously rejected claimants who have not been out of the country for more than 90 days, persons convicted of serious crimes and known war criminals and security risks. The legislation authorizes the exclusion of claimants who arrive from safe third countries but, to date, the government has chosen not to implement this provision.

Once a person is deemed eligible for consideration as a refugee, the panel examines the evidence supporting the claim. Using a low threshold test, only one of the two panellists need decide that there is a credible basis for the claim to be referred to the full hearing. Both panellists must agree that there is no credible basis for the claimant to be rejected. However, the Case Presenting Officer (CPO) can concede a credible basis for the claim, at which point the panel has no choice but to refer the claimant to a full hearing.

At the full hearing, the CRDD alone is responsible for determining the validity of this claim. During this hearing, a two-Member panel considers the evidence presented by the claimant in relation to known conditions in the country in which the claimant experienced a well-founded fear of persecution. Again, both Members must agree to reject the claim, whereas only one Member need agree that the claimant's circumstances fit the definition of a Convention refugee for the claim to be allowed.

Throughout the process, claimants are entitled to be represented by counsel, enjoy the protection of the *Charter of Rights and Freedoms* and may apply for leave to appeal adverse decisions to the Federal Court of Canada. Interpreters are provided for all hearings in which they are required.

Changes to the Process During the Year

As was indicated in last year's IRB report to Parliament, the last months of 1989 saw the number of refugee claimants entering the country increasing to a level of about 3,000 per month, considerably more than what was anticipated when the IRB was established. This trend continued throughout 1990. In order to improve the ability of CRDD Members to handle the large caseload, a number of changes were made to the refugee determination process at both the initial hearing level and at the full hearing.

The Simplified Inquiry Process

At the initial hearing level, Immigration Adjudication and the CRDD have initiated the simplified inquiry process (SIP). Under the SIP, the hearing is in effect a paper screening of the evidence supporting the credible basis of the refugee claim. Taking into account both referral and acceptance rates, claimants who seem to have a credible basis are moved to the full hearing level without being required to appear before the Immigration Adjudicator and CRDD Member for the initial hearing.

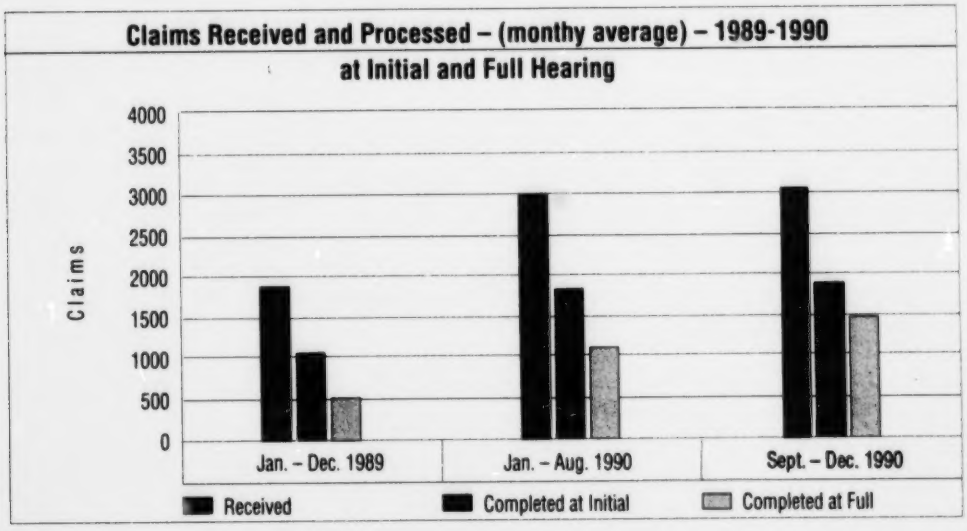
For the most part, these claimants are those whose claims would be conceded by the department's Case Presenting Officer, representing the Minister, at some time before or during the initial hearing. Timely concessions before a hearing is scheduled may alleviate the difficulties in allocating not only CRDD Member and hearing room resources but also the time of Immigration adjudicators and interpreters.

Through the SIP, claimants and counsel submit the requisite documentation to the CPO for review. The CPO confirms credible basis to all concerned, and referral to the full hearing level takes place virtually automatically after being signed off by the Immigration Adjudicator and CRDD Member. However, if the CPO does not confirm credible basis, those cases are scheduled for an initial hearing with all parties present.

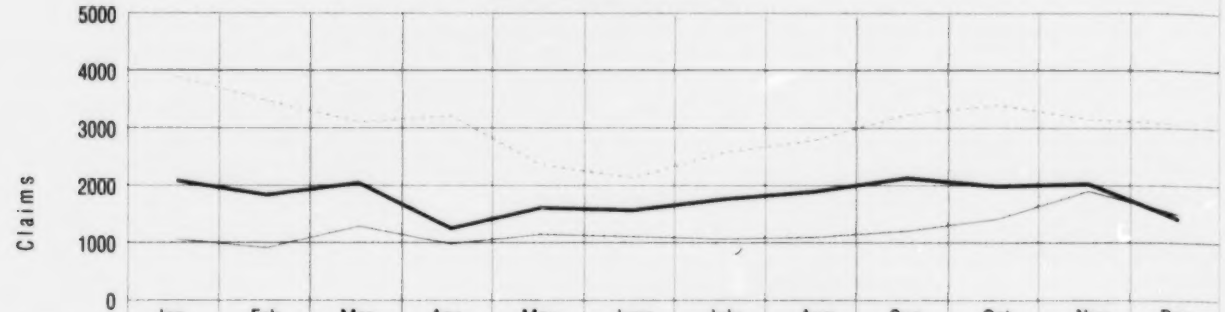
The SIP has not been operational long enough for the CRDD to determine whether or not it holds the key to improved operational efficiencies at the initial hearing level.

The Expedited Process

At the full hearing level, changes have also been made to improve efficiency and enable Members to deal with more claims. The expedited process is a means through which a single CRDD Member



Claims Received and Processed – 1990
at Initial and Full Hearing



	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	May	June	July	Aug.	Sep.	Oct.	Nov.	Dec.
Rec'd	3930	3490	3063	3292	2382	2162	2680	2810	3209	3311	3150	3 080
— Comp-Initial	2068	1811	2000	1279	1614	1590	1775	1851	2078	1920	1970	1349
Comp-Full	1020	934	1319	993	1129	1098	1062	1076	1134	1409	1937	1473

can determine the claimant to be a refugee without going through the two-Member panel full hearing. The expedited process is available to claimants from those countries with a significant number of claimants as well as a high acceptance rate.

The expedited process begins with Refugee Hearing Officers (RHO) screening claims and bringing forward those in which all essential features to establish a well-founded fear of persecution seem to be met. Once selected, the RHOs meet with claimants and counsel for an informal interview for the purpose of agreeing upon the basic facts of the claim. If agreement is reached, the file goes forward to a single CRDD Member for review.

If the Member decides that the information on file appears sufficient to make a positive determination, refugee status is confirmed at that time, normally involving an informal process at which both claimant and counsel attend. If, however, the CRDD Member decides that a positive determination cannot be made on the basis of the documentation alone, the Member returns the file to the Refugee Hearing Officer and the claim proceeds along the normal path to a full hearing with a two-Member panel.

The Year in Review

A total of 21,469 claims for refugee status were concluded at the initial hearing stage between January 1 and December 31, 1990. Of these cases, 37 were rejected on the test of eligibility, 263 were withdrawn or abandoned by claimants and 929 were rejected on the test of credible basis. A total of 20,240 claims (94.3 per cent) were referred to full CRDD hearings. However, the referral rates for major source countries such as China, El Salvador, Iran, Lebanon, Somalia and Sri Lanka continued in the 98-99 per cent range throughout the year.

At the second stage, 15,126 claims at full hearings were heard to completion during the year; 374 claims were abandoned or withdrawn, 13,623 decisions were rendered and there were 1,539 decisions pending at year end. Of the decisions rendered, 10,710 claims were upheld and 2,913 claims were rejected.

The full hearing acceptance rate for all countries during 1990 was 77 per cent. This compares with 88 per cent for the first year of the CRDD's operations.

The overall acceptance rate, taking into account results from both initial and full hearings, was 70.3 per cent in 1990. This compares with an acceptance rate of 76 per cent in 1989.

Dramatic changes occurred in the overall acceptance rates for claims from specific countries. For example, the overall acceptance rate for claims from China averaged 61 per cent during 1989; by the last quarter of 1990, only 36 per cent of claimants were being accepted. Acceptance rates for Czechoslovakia and Poland also showed a sharp decline. The rate for Czechoslovakia averaged 74 per cent during 1989 and 11 per cent in 1990, while Poland's went from 51 to 12 per cent.

At the end of 1990, there were a further 13,512 claims pending. 'Claims pending' include all claims referred to the CRDD full hearing stage which had not yet been finalized by the end of the reporting period, including cases which had been concluded but for which decisions had not yet been rendered. Given the current number of claims being heard (and decisions rendered) on a monthly basis, and taking into consideration regional disparities, this figure represents cases that can be determined within a four- to five-month period.

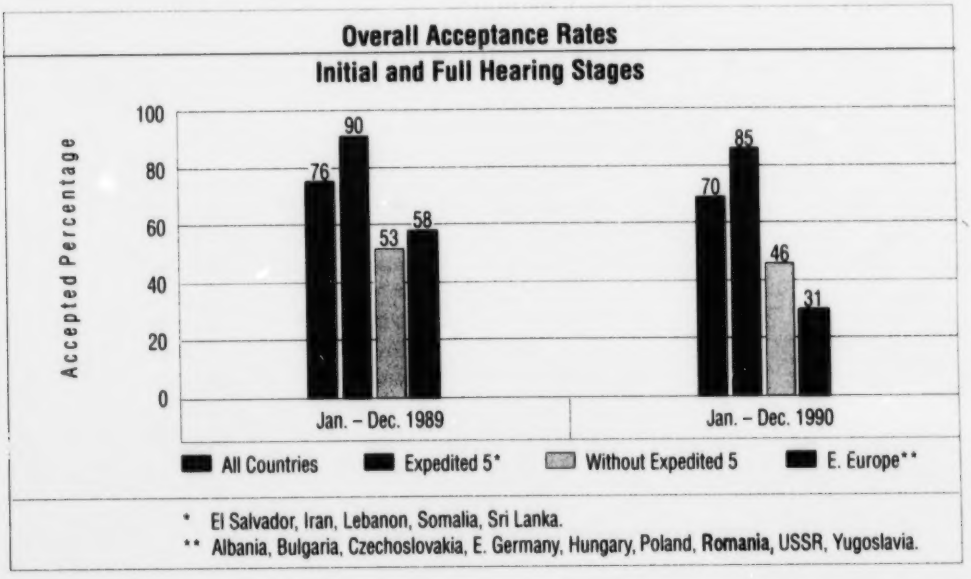
The Ontario region continued to dominate the activities of the CRDD with over half of initial hearing stage claims completed and just less than half of all full hearing decisions rendered. With the opening of the second Toronto CRDD facility in January, 1991, all claims will move forward more rapidly in the Ontario region.

Overall Acceptance Rates (Initial and Full Hearing Stages)

Country	Jan. – Dec. 1989	Jan. – Dec. 1990
China	61	43
Czechoslovakia	74	11
El Salvador	81	76
Guatemala	80	70
Iran	89	88
Lebanon	82	77
Pakistan	61	82
Poland	51	12
Somalia	96	92
Sri Lanka	95	88

Issues Affecting the Division

The most important issue currently affecting the Division is its ability to determine claims for refugee status in an expeditious and fair manner, given the large number of claimants that continue to enter the country. This is an issue that has different problems and solutions at the initial hearing level and at the full hearing.



Bringing Claims Forward

At the initial hearing, the CRDD is dependent upon Immigration Canada Case Presenting Officers and adjudicators who are responsible for scheduling claims, bringing cases forward to the panel and determining whether or not the Minister's representative will concede or contest each case. In effect, the legislation placed with Immigration Canada the management of the first-level determination process, making it difficult for the CRDD to control the pace and number of claims brought before it. At the end of the year, only about two thirds of the total claims entering the country on a monthly basis were actually scheduled for an initial hearing.

The Board is concerned that claimants entering the system will be forced to wait for longer periods of time for their claims to be scheduled into the initial hearing level. Further, if demands were to increase substantially in this area, the CRDD would be forced to allocate more of its resources to the initial hearing process, limiting its ability to deal with the full hearing caseload. For these reasons, the CRDD continues to consult with Immigration Canada on changes to administrative procedures and other means through which the initial hearing process can be expedited.

Productivity

At the full hearing level, the Board has dramatically improved its ability to meet the current caseload. New financial and human resources, as well as additional Members, have permitted the Board to open a second office in Toronto.

This reorganization, in conjunction with expedited hearing procedures, will virtually double the number of claims the Board can handle in the average month. In fact, the Board's goal of an average of 3,000 claims per month will be achieved in early 1991. Its goal to reduce to three months the time between referral of a claim to the CRDD from the initial hearing and the completion of the full hearing should be achieved by summer, 1991.

Adjournments

To ensure that those goals are reached and maintained, the Board is continuing to improve procedures at the full hearing level, including an examination of issues affecting the scheduling of cases. One of the most important of these is the question of continuous requests for adjournments by claimants' counsel. The Board will be monitoring closely the reasons for adjournment requests and will work with the immigration bar to resolve problems as they are identified. Because of the impact of this issue on the resources of the CRDD, the Board is considering the development of policies that would restrict the number of permissible adjournments.

Major Source Countries – 1990
By region

Quebec/Atlantic	Ontario	Prairies	B.C.	National
Bulgaria (2049)	Somalia (3280)	El Salvador (117)	China (528)	Sri Lanka (4553)
Lebanon (1153)	Sri Lanka (3217)	Guatemala (59)	Iran (375)	Somalia (3931)
China (1053)	China (1418)	Nicaragua (23)	Sri Lanka (338)	China (3015)
Sri Lanka (988)	Iran (1227)	Lebanon (23)	El Salvador (318)	Bulgaria (2549)
El Salvador (660)	Lebanon (1145)	China (16)	India (69)	Lebanon (2359)
Somalia (614)	El Salvador (1127)	USSR (16)	Guatemala (66)	El Salvador (2222)
Poland (529)	Ghana (884)	Iran (15)	Bulgaria (40)	Iran (2121)
Iran (504)	Argentina (873)	Bulgaria (14)	Mexico (39)	Ghana (1159)
India (411)	Pakistan (664)	USA (13)	Lebanon (38)	Argentina (1151)
Nigeria (324)	Bulgaria (446)	Chili (12)	Honduras (34)	Pakistan (995)
		Romania (12)	Pakistan (34)	

Source: Employment and Immigration Canada

Removals

The key to the success of the refugee determination system is sending clear signals to the international community that Canada will not tolerate abuses to the system. Those signals can only be sent by expeditious removals of those claimants who are not found to be refugees and who are not entitled to remain in the country for humanitarian and compassionate or any other reasons. Without the deterrent factor represented by timely removals, the caseload on the system will only continue to expand past the ability of the CRDD to cope, no matter what efficiencies are introduced in the system or new resources applied to it. A continually expanding demand on the refugee determination system will result, inevitably, in its ultimate breakdown.

International Conditions

With the current crisis in the Gulf, other Middle East situations and generally unsettled conditions in many parts of the globe, the potential for new influxes of refugees remains high. Border restrictions in other countries, particularly Western Europe, also will contribute to the attractiveness of Canada as a safe haven for people fleeing conditions of all types in their own countries. While there is no way of knowing what conditions will exist in the future or how they will place demands on Canada's refugee determination system, the Board can only monitor the international context closely and respond as the situation demands.

THE IMMIGRATION APPEAL DIVISION

The Role of the Division

The Immigration Appeal Division (IAD) is an independent tribunal available to certain categories of people who have been denied entry to, or ordered removed from, Canada. The IAD also adjudicates cases of Canadian citizens and permanent residents whose relatives have been refused permanent residence in Canada by officials of Employment and Immigration Canada.

The IAD consists of not more than 30 permanent full-time Members and any number of temporary Members as required by workloads. Members are located in four regional offices, Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver. The IAD administers its legal and statutory responsibilities under Part IV of the *Immigration Act*. In addition, the *Immigration Appeal Division Rules* govern its practices and procedures.

Canadian citizens or permanent residents of Canada who have sponsored applications for landing in Canada by members of the family class, and have had those applications refused by an immigration officer or visa officer, may appeal to the IAD. Appeals can be made on the grounds of fact or law or on the grounds that there exist compassionate or humanitarian circumstances that warrant the granting of special relief.

Permanent residents of Canada, or people holding valid returning resident permits who have been ordered removed from Canada (for reasons such as the commission of serious crimes), may appeal to the IAD. These appeals may be on the grounds of law or fact and on the ground that, having regard to all the circumstances of the case, they should not be removed from Canada.

The IAD disposes of such appeals by allowing them, dismissing them, or directing the execution of a removal order be stayed. The responsibility for enforcing a removal order lies with Employment and Immigration Canada. Where the IAD directs that a removal order be stayed, it has the power to set and modify the terms and conditions for the person to remain in Canada. Where family class appeals are allowed, the Minister of Employment and Immigration must have the review of the application resumed by an immigration or visa officer.

An appeal to the IAD is initiated by completing a Notice of Appeal and serving that document on an immigration officer, adjudicator or on the IAD. All cases brought to the IAD are dealt with in public hearings with interpreters provided by the IAD. However, at the request of one of the parties to the appeal, the IAD may, at its discretion, order the hearing to be conducted *in camera*.

IAD hearings involve the submission of written evidence, testimony from witnesses and the presentation of legal arguments. The IAD is required to provide written reasons for its decisions in all appeals by sponsors of family class members. Written reasons are provided only at the request of one of the parties in all other cases.

The IAD is a court of record with the powers and privileges vested in a superior court of record, including the issuing of summonses. requiring production and examination of documents, administering oaths, and enforcing orders for the due exercise of its jurisdiction. IAD decisions may be appealed to the Federal Court of Appeal, with leave.

The Year in Review

The Immigration Appeal Division began operations on January 1, 1990 with a pending caseload of 1,202 appeals and related matters from 1989. During the year, it received 984 new cases, of which 214 were appeals from removals, 567 were appeals from sponsors, four were appeals from the Minister, 64 were motions, 33 were applications for review of stays of execution of removal orders and one was an application for release from detention pending removal. Of these cases, 138 were withdrawn during the year, most in the family-class sponsor category.

During the course of 1990, IAD Members heard a total of 863 cases and there were a total of 1,185 appeals and related actions pending at December 31, 1990, of which 253 were waiting for records.

Of the 198 cases determined under section 70 of the *Immigration Act* (removal orders), seven were allowed in law, 21 were allowed in equity, 63 were dismissed in law and equity, 70 were stayed, 32 were dismissed for want of jurisdiction or prosecution, and five were abandoned or discontinued.

Of the 488 cases determined under section 77 of the *Immigration Act* (family class sponsors), 186 were allowed in law, 96 were allowed in equity, 117 were dismissed in law and equity, 74 were dismissed for want of jurisdiction or prosecution, and 15 were discontinued or abandoned.

Issues Affecting the Division

While the Immigration Appeal Division experienced a decline in its caseload during 1990, this is expected to be temporary in light of new immigration levels announced in 1990 by the Minister of Employment of Immigration.

During 1990, the IAD continued to deal with appeals from removal orders made against permanent residents who had been convicted of serious criminal offenses while in Canada. In all such appeals from removal orders, the IAD balanced the health, safety and good order of Canadian society with the interests of sometimes long-term residents of Canada.

During 1990 the IAD dealt with a number of reopenings of appeals from removal orders where those appeals had been dismissed by the IAD, in some instances several years ago, and the persons had not been removed from Canada. The jurisdiction to reopen appeals in such cases on the basis of new evidence has, since a 1972 Supreme Court of Canada decision, been acknowledged.

In sponsorship appeals, the IAD determined questions of foreign law in marriages and adoptions undertaken abroad. With respect to foreign adoptions, the IAD was also faced with conflicting positions between certain provinces and Employment and Immigration Canada with respect to recognizing foreign adoptions for immigration purposes.

Following is a sampling of some of the issues dealt with by the IAD during 1990:

- In *Sidhu, Bhajan Kaur* v. *M.E.I.* (I.R.B. 89-00369), May 8, 1990, a majority decision of the IAD disallowed a motion of the appellant who sought to have the validity of a marriage determined according to the laws of Canada and not the country in which it took place. The IAD applied the definition of 'marriage' contained in the *Immigration Regulations* in coming to this conclusion, which was upheld on appeal by the Federal Court of Appeal.
- In *Dhaliwal, Sikanderjit Singh* v. *M.E.I.* (I.R.B. 89-07670), June 7, 1990, the IAD dealt with evidentiary matters in appeals from removal orders. The panel stressed the importance for the IAD to be presented with all of the relevant evidence in order for it to make an informed decision in the case.
- In *Panesar, Jasjit Singh* v. *M.E.I.* (I.R.B. 89-00935), December 17, 1990, the appellant misrepresented his marital status when he made his application for landing. The appellant had come to Canada as a visitor. He met and married a Canadian citizen who sponsored his application for landing. In his application, the appellant failed to mention his earlier marriage. The appellant divorced his Canadian wife and then sponsored his first wife (the applicant) as his fiancée. The appellant maintained that as he had never registered his first marriage, it was not legal. The IAD found that failure to register a marriage under Indian law in no way affected its validity. The panel held that the appellant had all along been married to his first wife and that based on his material misrepresentation he was now estopped from sponsoring her.
- In *Huang (Aug), She Ang* v. *M.E.I.* (I.R.B. 89-00937), September 24, 1990, the IAD was faced with an appeal from a removal order by a person who was allegedly a member of an Asian crime gang. The main issue revolved around the admissibility of expert evidence going to establish that the appellant was an ongoing member of an Asian gang. The appeal was dismissed by the panel. Leave to appeal to the Federal Court of Appeal has been granted in this case.

THE BACKLOG SUBDIVISION

The Role of the Subdivision

In 1989, the Backlog Subdivision was created within the Immigration and Refugee Board to deal with those refugee claimants whose claims had not been determined before the coming into force of the new refugee determination system on January 1, 1989. At that time, it was estimated that there were some 85,000 cases awaiting determination.

The Backlog Subdivision consists of 50 Members available to participate in initial hearings in four locations across Canada – Toronto, Mississauga, Montreal and Vancouver. Since most refugee claimants in the backlog reside in the Toronto area, the bulk of the Subdivision's Members and resources are allocated in this region.

The Backlog Clearance Program

The Backlog clearance program is controlled and operated by Employment and Immigration Canada. The role of the IRB's Backlog Member, together with an Immigration Canada Adjudicator, is restricted to determining, for each claim, eligibility where appropriate and a credible basis for refugee status consistent with the definition of a Convention refugee in the *Immigration Act*.

In this regard, the determination process is similar to the initial hearing of the normal determination process, except that Backlog claimants are eligible to apply for permanent residence in Canada after passing the initial hearing stage.

The Backlog hearing takes place before a two-member panel consisting of an Immigration Adjudicator and a Backlog Member. During the hearing, the claimant and the Minister's representative, the Case Presenting Officer, argue the merits of the claim, following which the two panel members decide whether or not there is a credible basis for the claim. Each case is considered individually in relation to the particular circumstance of the claimant and the conditions that exist in his or her country of origin.

For the claimant to be permitted to apply for permanent residence in Canada, only one member of the panel need decide in favour of the claimant to establish a credible basis for the claim.

At that point, the claimant is subject to the normal immigration criteria regarding health and other factors. However, if a claim is rejected through the unanimous agreement of the two-member panel, officials of Employment and Immigration Canada review the case and apply humanitarian and compassionate criteria to the individual's personal circumstances. If such grounds exist, the individual could be permitted to remain in Canada. If they do not, the claimant is subject to removal from Canada.

The Year in Review

During 1990, Backlog hearings began in earnest in all four centres across Canada. Some 13,570 claims were completed through the oral hearing process. Of this total, however, 10,619 were conceded by Case Presenting Officers who chose not to argue the facts of the claim. In these cases, the decision is automatically rendered in favour of the claimant.

Of the 2,949 hearings contested and completed in 1990 by a Backlog panel during a hearing process, 1,321, or 45 per cent, have been determined in favour of the claimant, while 1,628, or 55 per cent, have been rejected. The principal countries of origin for those accepted under the program have included Sri Lanka, El Salvador, Iran, Lebanon, Guatemala and Somalia while the principal countries of origin of those rejected have included Trinidad and Tobago, India, Fiji, Ghana, Jamaica and Turkey.

Issues Affecting the Subdivision

The main issues affecting the operation of the Subdivision are difficulties with scheduling cases and adjournments. While most panels do participate in hearings on a daily basis, the scheduling and adjournment problems mean that panels are utilizing their time in a less than optimum manner. The scheduling problem arises from a number of sources, most of which are not under the control of the Backlog Subdivision.

These difficulties have meant that the Subdivision was concluding only 26 cases per day at the end of December 1990. Although that figure represents a significant increase in the 10 cases per day average for the year, it is still less than what it could manage if it were operating at full capacity. At this current rate of progress, it is extremely unlikely that the backlog clearance program can be completed before the end of the year.

As is the case with the refugee determination system, the backlog clearance program is also affected by the low rate of removals. Persons determined not to have a credible basis for their claims can be removed from the country by Immigration Canada. There are, of course, other options available, including allowing people to remain on humanitarian and compassionate grounds or having persons take voluntary departure. However, almost none of the 1,630 claimants rejected under the program in 1990 have been removed from Canada. It is removals that send a clear message to the international community that Canada will not tolerate abuse of its refugee determination system.

IRB OPERATIONAL REVIEW

Organization of the Board

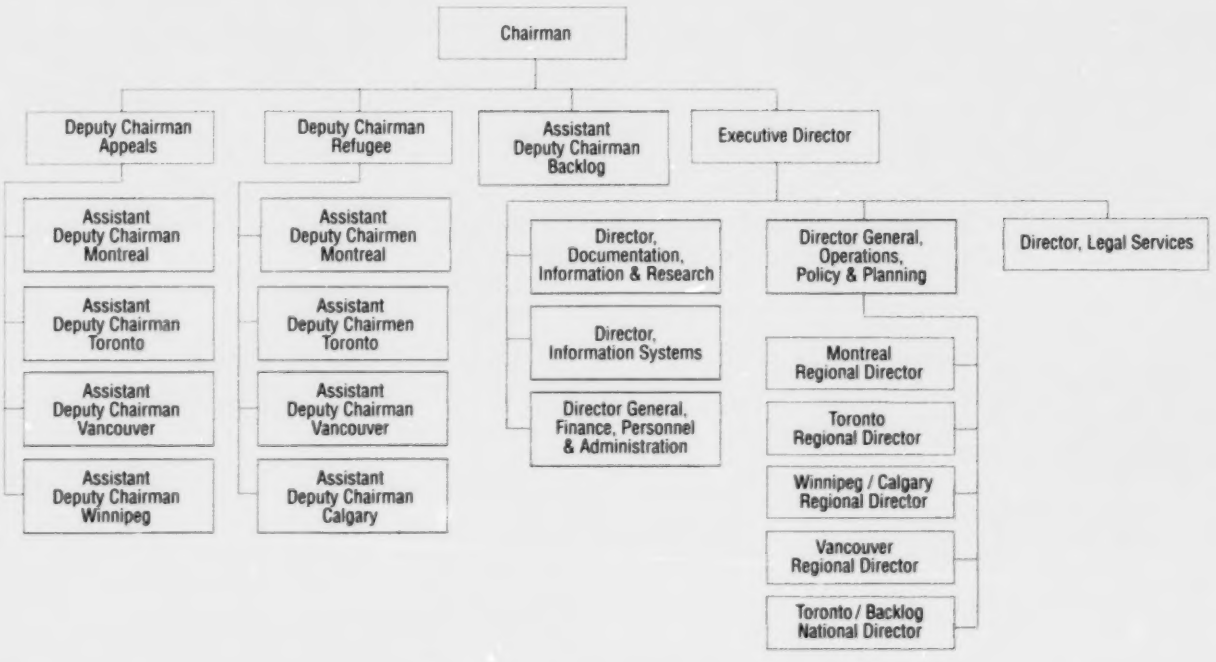
The Chairman is the Chief Executive Officer of the Immigration and Refugee Board. The role of the Chairman is to oversee the management of the Board's resources, ensure that the Board achieves the goals and objectives established for it under legislation and manage Members and support staff.

The Convention Refugee Determination Division and the Immigration Appeal Division are headed by Deputy Chairmen who set and oversee performance and productivity standards, ensure philosophical and operational consistency and provide leadership in the conduct of hearings. Each regional office of the IRB is headed by Assistant Deputy Chairmen, one for each division, who oversee Members, allocate work and monitor the performance of each office. The Assistant Deputy Chairman, Backlog Subdivision, reporting to the Chairman, is responsible for scheduling and monitoring the performance of those Members working with CEIC to deal with claims registered before January 1, 1989.

The chief administrative officer of the IRB is the Executive Director, who is responsible for implementing and managing the policies, systems and administrative processes essential for the Board to carry out its legislated responsibilities. In this regard, the Executive Director reports directly to the Chairman as to all administrative and operational activities of the Board.

Each of the five regional offices is headed by a Regional Director who reports to the National Office through the Director General, Operations, Policy and Planning. The Regional Directors provide direct support to the Assistant Deputy Chairmen in the regions and schedule caseloads to maximize the resources available.

IRB 1990 Administrative Organization Chart



The Role of Members and Refugee Hearing Officers

The Members of the Divisions of the Immigration and Refugee Board represent the broad spectrum of Canada's cultural and ethnic makeup. They have been drawn from a wide variety of sources including academia, ethnocultural groups, government institutions and non-profit organizations. All have a proven interest in refugee and immigration issues and a broad background in administrative law, issues affecting refugees or Canadian jurisprudence.

Members preside at hearings to determine and weigh facts, respond to submissions by legal counsel, assess credibility and make reasoned decisions in an environment where subjective opinion often outweighs objective data. In making decisions about refugee determination claims, CRDD Members must be able to interpret the law, apply relevant precedents and accurately apply the definition of a Convention refugee as provided in the *Immigration Act*.

This requires not only impartiality but also a high level of sensitivity to and understanding of the circumstances affecting refugees and minority groups around the world.

To this end, CRDD Members are assisted by Refugee Hearing Officers (RHOs) to ensure that all available and relevant evidence is placed before the hearing panel. RHOs are neutral participants in the full hearing determination process; they do not take positions on any particular claim. Instead, their role is to question claimants to ensure that all relevant facts are presented to the panel, and then to provide, upon request, a full summation of the evidential, legal, and factual matters related to the disposition of the claim.

The Hearings Branch

The role of the Hearings Branch is to work with Members and RHOs to ensure consistency in the approach to hearings processes across the country and to ensure, to the extent possible, consistency with respect to decision making on cases. In this regard, the Branch engages in ongoing consultation with Members and staff, Bar associations across Canada and key stakeholders. Recent Supreme Court jurisprudence (eg: Consolidated Bathurst) provides for administrative tribunals to issue policy statements guiding the deliberations of their members without intruding upon the essential independence of their decision-making capacity. In this regard, the Board is committed to fostering and improving consistency of decision making through the development of such policies. Further, it is looking forward to the recommendations of the Law Reform Commission's Review of refugee status procedure to help improve and expedite the hearings process generally.

Professional Development

Both Members and RHOs are required to complete extensive training programs before participating in either refugee determination or immigration appeal hearings. The training program is a continuing one with Members participating in special seminars, presentations and guest programs throughout the entire period they remain with the IRB. Training programs for CRDD Members and RHOs include presentations from international agencies such as Amnesty International and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Experts on refugee and immigration issues, national and international journalists and people who have experienced persecution in their countries also contribute to the training effort.

The extensive training of Members ensures that national standards are maintained in the conduct of hearings and in the fairness and efficiency with which decisions are rendered across the country. It also ensures that Members remain aware of the current conditions that exist in the countries which claimants have fled in order that they can apply the best possible knowledge to the particular circumstances of individual claims.

The continuing commitment of the Immigration and Refugee Board to Member training and professional development is consistent with the recommendations of the Canadian Bar Association Report on *The Independence of Federal Administrative Tribunals and Agencies*. The IRB believes strongly that the sensitivity and fairness that CRDD and IAD Members bring to their responsibilities can only be enhanced with good training programs.

The Documentation Centre

The Immigration and Refugee Board Documentation Centre (IRBDC) exists to meet the information needs of both the Convention Refugee Determination Division (CRDD) and the Immigration Appeal Division (IAD) of the Board. As a principal component of its mandate, the IRBDC also serves as a public affairs and education resource for issues related to refugees, human rights and migration.

The Documentation Centre's seven resource centres are open and accessible to the public. Only publicly-available sources are used in its publications. Moreover, the IRBDC is committed to the principle that comprehensive, objective, current, and trustworthy documentation is the foundation upon which good decisions are based.

The second year of operation has seen the improvement and expansion of services and publications to meet the burgeoning challenge of refugee determination in Canada. In order to meet the challenge, the IRBDC is organized so as to incorporate major research and information-dissemination initiatives in several areas. In this regard, the Research Unit continued in 1990 to produce Country Profiles as well as updates to existing ones.

Another publication effort involved the production of Issue Papers and Cultural Profiles. Together, these documents cover a range of subjects within the broad area of country-of-origin information including political, economic, and human rights conditions, as well as cultural traditions unique to certain countries and groups.

The Resource Centre at IRBDC headquarters has moved ahead in the collection and classification of more than 3,000 documents. This collection is available to the staff and public and will soon be on-line, in bibliographic form, to regional documentation centres.

The coordination of databases at IRBDC headquarters experienced rapid growth in 1990. The databases include REFBIB, a bibliographic database; REFDEC, containing refugee decisions of the CRDD and REFINFO, on refugee information.

The Regional Documentation Centres continue to offer reference texts and a variety of journals and newspapers for use by Members, IRB staff, and the public. The Resource Centre at Headquarters offers a more extensive selection of human rights documentation and country-specific information in the form of monographs, periodicals, videotapes and microfiches.

In 1990, the IRBDC provided timely and relevant information on the rapidly evolving international scene. Events in Eastern Europe, Africa, South Asia, Central America and the Persian Gulf demanded continuous monitoring, corroboration and vigilant reportage. To meet the increased demand for timely information, the IRBDC launched a new initiative, the 'Question and Answer Series.' These six-to-ten page issue

papers provide an analysis of late-breaking events which might create the impetus for flight. The initiative will serve as an addition to existing publications and information networks as well as the Perspectives Series of video tapes which features authoritative speakers on refugee-producing regions.

The Documentation Centre began work in 1990 on a system of early warning indicators that will enhance information gathering while facilitating analysis and rapid responses to requests for current information. This year, too, Research Officers played a major role in the training of Members and Refugee Hearing Officers on country-of-origin conditions.

The IRBDC is a major contributor to the international network of information sharing on refugee flows and human rights conditions. This activity will continue to be important as refugee reception countries meet the challenge of increased and increasing migration. In this regard, the first of the IRBDC databases, REFINFO, together with other developing and planned future databases, become indispensable tools in forging the IRBDC's local, national and international links.

In all projects of information exchange, the IRBDC is committed to the systematic classification of information according to international standards known as HURIDOCS (human rights documentation system) and the use of controlled terminology following the *International Thesaurus of Refugee Terminology* (Martinus Nijhoff, 1990).

During 1990, the IRBDC enhanced its reputation as a prototype, a model, for the collection, treatment and dissemination of country-of-origin information. To this end, the IRBDC has been asked to support the efforts of the Immigration and Naturalization Service of the United States of America in their establishment of a documentation project similar to that of the IRBDC. As well, the IRBDC has hosted many delegates from Europe and other ministries in Canada, providing them with a comprehensive overview of the mandate and work of the IRB as a whole and the IRBDC in particular. Finally, the IRBDC continues to play a significant role in providing the information upon which just and rapid decisions are made.

Access to Information/ Privacy/Special Projects

The Access to Information and Privacy (ATIP) and Special Projects Section is responsible for administering the provisions of the federal government's access to information legislation within the IRB. The ATIP Section responds to access requests from IRB staff and the public as well as for records under the jurisdiction of the IRB and its predecessor, the former Immigration Appeal Board.

Access to information requests for sensitive CRDD decision records and other requests containing personal information require the ATIP Section to review the records thoroughly and consider the application of exemptions, exclusions and severances in order to protect the privacy of the individuals concerned.

In the Special Projects area, the Section is responsible for an ongoing project which involves ensuring that CRDD hearings decisions and abstracts can be released to the public without compromising individual privacy. In addition, the Section produces an annual report on access to information requests.

Communications Services

A wide variety of communications services in support of IRB operations is provided by the Public Affairs Section of the IRBDC. These range from speeches, brochures, training videos and information for the media to the production of this Annual Report.

The Public Affairs unit responds to questions from the Board's many client groups, as well as the general public and the national and regional media. There were over 700 specific requests for information during 1990.

During the year, the Public Affairs Section produced two new brochures outlining aspects of the IRB's mandate: one describing the role of the Immigration Appeal Division, and the second detailing the services of the Documentation Centres. There was ongoing demand for copies of two earlier brochures outlining the refugee determination system and the Backlog clearance program. Approximately 50,000 copies of these brochures have been distributed in the first two years of the Board's existence.

Two new videotape productions on conditions in refugee-producing countries were added to the Perspectives Series during the year. These focused on claims from Lebanon and the Palestinian situation.

As well as fielding queries from media sources from coast to coast, Public Affairs arranged numerous media interviews with IRB officials, as it sought to keep the media well informed on developments in refugee determination.

Public Affairs issues quarterly statistical reports on the Board's work and at the same time monitors media coverage in an effort to keep Members and officials abreast of media interest in the IRB and refugee issues generally.

The unit also works in support of IAD and CRDD Members who are engaged in outreach activities, speaking to community groups in their free time.

To foster better internal communications with staff and Members, Public Affairs publishes a bimonthly newsletter, *Rapport*, which attempts to inform in a lively, interesting way on matters of common concern, whether professional or social.

The year also saw the addition of a Public Affairs presence in Toronto, home of the IRB's largest office, and also the site of a new CRDD location. Among the wide variety of activities occupying Ontario's new Public Affairs Officer were the coordination and production of a new Employee Handbook for the Region, assistance in the production of a series of videotapes on women refugee claimants, and responding to the requests for information from radio, television and newspaper reporters.

Legal Services

Legal Services provides advice on a variety of legal matters to Refugee Division and Appeal Division Members and staff, including written and oral opinions on issues and interpretations of legislation. In addition, Legal Services may also review Members' draft reasons for decisions in order to draw to their attention issues which should be addressed, the format to be achieved, and relevant jurisprudence. However, consistent with the role of Members as independent decision makers, panels are free to adopt or reject Legal Services comments and suggestions. Legal Services is actively involved in training for both Members and staff.

Over the past year, there has been considerable Federal Court of Canada activity which has contributed to the jurisprudence of the Board. While it would be impractical to review all of the trend-setting cases, a number are deserving of reference.

The breadth and application of the phrase 'particular social group' found in the Convention refugee definition has provoked considerable debate, added to when the Federal Court of Appeal considered the *Ward* case. This case is now before the Supreme Court of Canada. The Board has made application for intervenor status in order to explain to the Court the effects the decision is having on cases before the CRDD and to offer an interpretation which, in the Board's view, better accommodates present and future circumstances.

In another case, the Federal Court made it clear that the fact that a country is in a state of civil war does not prevent persons from that country from being considered refugees if they can connect their fear of persecution with their own experiences or with the experiences of a particular social group to which they belong.

In a number of decisions, the Federal Court has defined the role of the initial hearing panel in deciding whether or not the claimant has a credible basis for his or her refugee claim. Though the initial hearing panel can assess and weigh the evidence in terms of its credibility, as well as the credibility of the claimant, once the minimum threshold of evidence in relation to the definition of Convention refugee in the *Immigration Act* has been crossed, the test has been satisfied.

Both initial and full hearings are required to be conducted *in camera* except where it can be shown that a public hearing would neither impede the inquiry nor adversely affect the claimant or the claimant's family. The Federal Court has ruled on the *in camera* provisions, holding that the right to an *in camera* hearing must be interpreted in such a manner so as not to deny the right of freedom of the press while balancing the rights of the claimant. In striking this balance, the Court has held that when an application to attend a hearing is based on the *Charter* guarantee of freedom of the press, the party seeking to exclude the press must present evidence to support the belief that having an open hearing would adversely affect them or their family. In other words, the burden of proof shifts to the party seeking to exclude the press.

In the *Yhap* case, the Federal Court struck down the decision of immigration officials who, in 25 cases in the backlog clearance program, had refused to accept individuals for landing because they did not satisfy the humanitarian and compassionate criteria being used. The Court concluded that the criteria in effect fettered the exercise of discretion on the part of immigration officials and demanded both new review criteria and a reassessment of those cases which had been refused on the basis of the criteria.

The IRB has joined a growing number of tribunals being asked to decide whether portions of its enabling legislation or regulations contravene Canada's constitution. Various courts across Canada have dealt with the power of such tribunals to entertain such challenges. During 1990, the Federal Court found that the initial hearing panel was competent to hear such challenges. The issue of whether or not a tribunal can provide remedial action in addition to such findings is currently before the Supreme Court of Canada. Though none of these cases involve the IRB, their outcome will have a direct impact on the extent to which the *Charter* will play a part before it.

IRB RESOURCE SUMMARY

1989/90 Fiscal Year

	Authorized Person-Years*	Operating Budget
Main Estimates	409	$42,297,000
Supplementary Estimates**	84	$10,643,000
TOTAL	493	$52,940,000

1990/91 Fiscal Year

	Authorized Person-Years*	Operating Budget
Main Estimates	493	$61,788,000
Supplementary Estimates**	153	$18,112,000
TOTAL	646	$79,900,000

Notes:

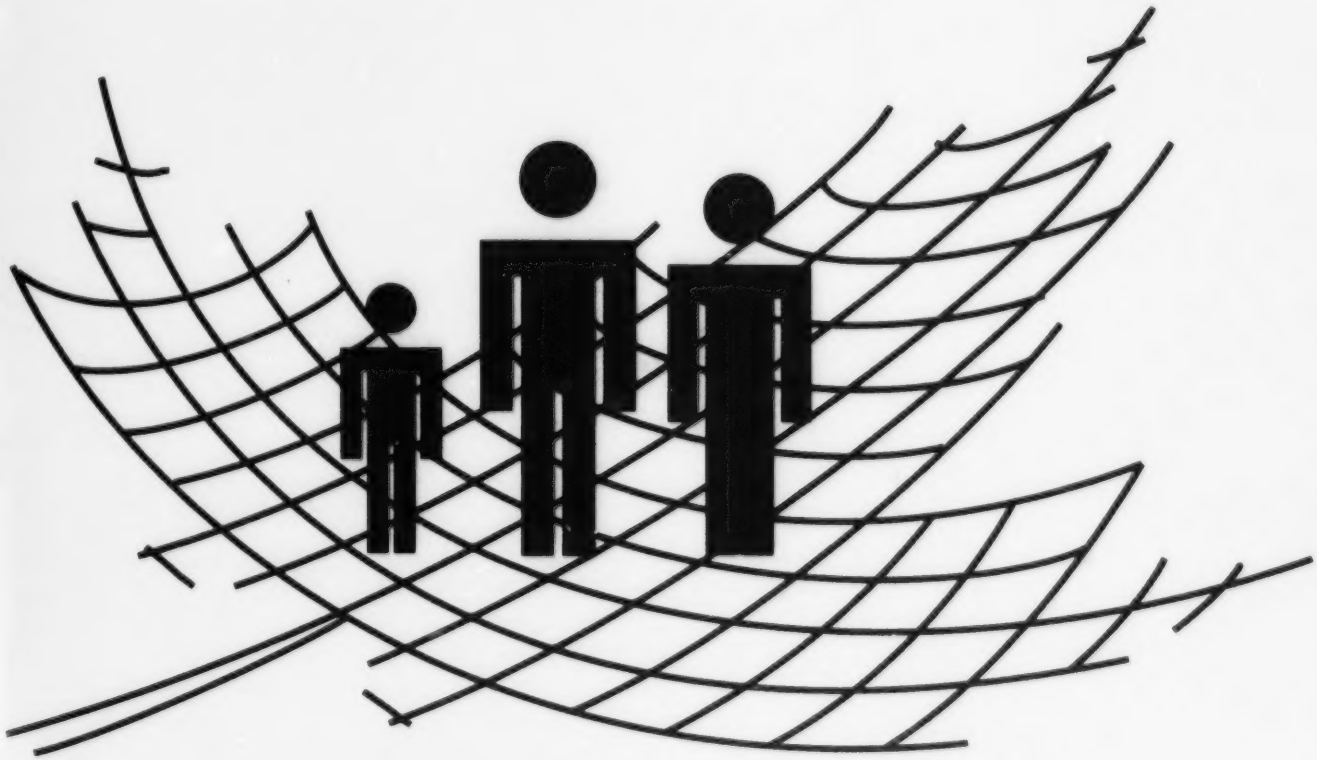
*Person-year figures exclude Members (Governor-in-Council appointees) since these person-years are not controlled by Treasury Board.

**Supplementary Estimates were required in 1989/90 due to workload increases resulting from the implementation of the new refugee determination process in January, 1989 and from a higher than anticipated volume of refugee claims.

COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

RAPPORT ANNUEL

Pour l'année se terminant
le 31 décembre 1990



La Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Immigration and Refugee Board

ISBN-0-662-58248-9
Numéro de catalogue MQ1-1990

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada

Ottawa, Canada
K1A 0K1

Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada

Mars 1991

Madame Barbara McDougall, c.p., députée
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame la Ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter, conformément à l'article 66 de la *Loi sur l'immigration*, le deuxième rapport annuel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour la période allant du 1er janvier 1990 au 31 décembre 1990.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de ma haute considération.

R.G.L. Fairweather

MEMBRES DE LA COMMISSION AU 31 DÉCEMBRE 1990

Président

Gordon Fairweather

Directeur exécutif

Peter Harder

Vice-présidents

Section du statut de réfugié (SSR)
Drasko Bubalo

Section d'appel de l'immigration (SAI)
Nurjehan N. Mawani

Vice-présidents adjoints

SAI (Montréal)
Joseph S. Blumer

SSR (Région des Prairies, Calgary)
Elizabeth Bryant

SSR (Toronto)
Dorothy Davey

SAI (Région des Prairies, Winnipeg)
Lila Goodspeed

SSR (Toronto)
Anna Ker

SSR (Subdivision de l'arriéré)
Firdaus James Kharas

SSR (Vancouver)
Stanley B. Knight

SSR (Montréal)
Gisèle T. Morgan

SSR (Montréal)
Colette Savard

SAI (Toronto)
Kathi Spencer

SAI (Vancouver)
Andrew Z. Wlodyka

Commissaires, Section du statut de réfugié

Vancouver

Lynda-May K. Angus
Roxana Aune
Robert H. Brisco
Ellen M. Burdett
James Robert Corley
Charles Groos
Roderick Holloway
Jean MacLeod
Carolyn McCool
Edith L. Nee
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Emer G. Robles
Khatun Siddigi
Nirmal Singh

Région des Prairies

David J. Frunchak *(Calgary)*
Enrico T. Lazo *(Calgary)*
Judy Lo *(Calgary)*
Sherry Makarewicz *(Edmonton)*
Dianne Pask *(à temps partiel) (Calgary)*
Harpal Pawa *(Calgary)*
John Wieler *(Winnipeg)*
F. William Wright *(Calgary)*

Toronto

Michael Abrahams
David E. Allin
Ariarani Ariaratnam *(à temps partiel)*
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor *(à temps partiel)*
William Bauer
Theresa F. Beale
William R. Bearance
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Nirmal Bilkhu
Jose Borgono
George A. Brown
Gary Carsen
Norval Cheeseman *(à temps partiel)*
Frederick G. Clark
Austin Clarke
Kent Clarke
Larry Colle
Cleo Corcoran
John W. Davis
Nazlin Daya
Riina De Faria
Cesar A.N. De Morais
Kappu Desai
Charles W. Dobson
Patrick Doran
Michael D. Douglas
Ahmed Dualen
Conrad Dutchin
Urich Ferdinand
Sally Flintoft
Barbara Fraser
Robert Gaudet
Adolf Goldberg
Naomi Goldie
Jeannette Goldman
George A. Griffith
John G. Guthrie
John A. Haley
Hugh R. Hanson *(à temps partiel)*
Arthur Harnett
Harry V. Herman
Deirdre Heywood
Alice Hope
Geoffrey Howson
Anna Jackson
William Jackson
Taciana T.V. Jew
Nizar Jiwan
Fatima Kapasi
George Keil
Paul Komarnicky
John K.S. Koulouras
Azucena Kurz
Gerry T. Lang
John R. Larke
Alida Leistra
Flora Liebich
Joyce McCaffrey
Desmond McConnell
Christine McNaughton
Heytram Maraj
Raquel Marziali
Paul Matarazzo *(à temps partiel)*
Teresa J. Maziarz
Birku Menkir
Edmond Meredith
Joyce N. Miller
Mona Mojgani
William E. Moore
Fahimeh Mortazavi
Mary Yusra Mouammar

Louise Neville
Stephen Ng *(à temps partiel)*
Aideen Nicholson
Sophie Nsiah-Yeboah
Jean Pearce
Borden Purcell
Judith Ramirez
Robert W. Reford
Brian Riddell
Robert G. Robarts
Ernest A. Rotman
Randy S. Sandhu
Anthony Sarzotti
Barbara I.K. Sharratt
Susan Shatzky
Ronald D. Shoots
Yuri Shymko
Sardara Singh Chera
Kirpal Singh Sagoo
John R. Smith
Ricardo Smith
Ralph Snow
Skri-Guggan Sri-Skanda-Rajah
Mak Sultan
Ethel Teitelbaum
Barry L. Thomas
Lorraine Thomson
M. Valeria Toth
Errol W. A. Townshend
Phillip Van De Ven
Bryan Charles Vickers
Philip White
Douglas J. Whitfield
John R. Williams
Doreen M. Winkler
Andrew Witer
Jerry S. Woloschuk *(à temps partiel)*
Max Wolpert

Montréal

Herbert Abrams
Lucienne Appel
Paul Arsenault
Joseph-Arthur Bergeron
Marc Bergeron
Pierre Bernier
Marcelle Brisson
Easton Anthony Brown
Jean Bruneau
Paul-André Busque
Jean-Paul Cardinal
Marthe Carrier
Estelle Chamberland-Gobeil
Paule Champoux Ohrt
Corinne Côté-Lévesque
Jean-Guy Cotnoir
Gérald Daoussis
Patricia Davey
Lana de Liamchin
Jean-Claude Desmarais
Régis Dionne
Diane N. Doray
Michel Doré
Louis Dorion
J. Vincent Fleury
Jean-Pierre Gaboury
Gérard Gagnon
Lisa Gilad
Georges Gustave
Marilyn Hébert
Roland Julien
Abdol Kafai *(à temps partiel)*
Oksana Kaluzny
Bernard Lachance
Ubald Lalanne
Marie-Andrée Lalonde
Dominique Lamarche
Jacques LaSalle
Francine Latraverse
Alain Lavoie
Claude Lefebvre
Normand Longchamps
Jean Macpherson
Bamboté Makombo
Madeleine Marien-Roy
Thomas Murphy *(à temps partiel)*
Jean-Yves Pantaloni
Vincenza Pennestri-Gauthier
Liliane Poiré
Denyse Raymond
Louise Raymond
Renuka Sahay *(à temps partiel)*
Mimi Séguin-Grace
Michel M.J. Shore
Bernard Sivak
Kofi Sordzi
James Sparks
Antoine Tchipeff
Raymond Terrilon
Francine Veilleux
Raymond ven der Buhs
Marie Vo
Marcel Whissel
Dorothy Wills
Sharon Wolfe

Commissaires, Section d'appel de l'immigration

Vancouver

Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Des R. Verma

Région des Prairies

Helen M. Arpin *(Winnipeg)*
Beverly J. Rayburn *(Winnipeg)*

Toronto

Paul A. Ariemma
Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tisshaw
John Weisdorf

Montréal

Denyse Angé
Marthe Durand

Subdivision de l'arriéré

Vancouver
Layne Daggett
Narinder Dhir
Patsy George
Gordon King

Toronto

Roslyn Ahara *(coordonnatrice)*
Antonia Accettola-Fuda
Margarida Almeida
Lawrence Band
Lennox M. M. Bigford
Lorne A. Butchart
Jorge A. P. Campos
Fay Cole
Basil Dass
Anne Grice
Glenn Harewood
Eunice Harker
Nancy Harries
Leonard Houzer
Ann Hulak
Susan Hunt
Sam Ifejika
William Jacobs
H. Ian Jeffers
Allan Kolyn
Fred Kuntz
Jackie Lautens
Karen McMillan-Aver
Mubeen Qureshi
Robert Rushowy
Lourene Scott
John Sellers
Max H. Shecter
Hyacinth Tackoor
Elda Thomas
Ranie White
George Zubulakis

Montréal

Fernand Gauthier *(coordonnateur)*
Diane Boissinot
Egan Chambers
George-Henri Cloutier
Lorraine Duguay
Veronica Mae Johnson
Yolène Jumelle
Guy Lamoureux
Jacques Lapointe
Michel Morin
Aimable Ndejuru
Gilles Sicotte
Jocelyne Villeneuve-Ouellette

La Commission désire remercier les commissaires suivants pour leurs services passés:

George Chrysomilides
Mohinder J.S. Grewal
Judith K. Gelberger
Martin Hendricks
Vara Singh
Bruno Suppa

Haute direction :

Directeur exécutif :
Peter Harder

Directeur, Services juridiques :
Gerald Stobo

Directeur général, Opérations, politiques et planification :
Jerry Robbins

Directeur général, Finances, personnel et administration :
Terry R. Hickey

Directeur, documentation, information et recherches :
Graham Howell

Directeur, Systèmes informatisés :
Samuel Ho

Directeurs régionaux :

Montréal
Pierre Bourget

Toronto I
Diane Bradley

Toronto II
John Stevensen *

Région des Prairies
Dave Kornichuck *

Vancouver
Roy Gatland

Directeur national des opérations (Subdivision de l'arriéré)
Laurent Matte

* Intérimaire

La Commission déplore profondément
la perte d'un de ses commissaires décédé au cours de l'année :
Jacinto Almeida, SSR de Toronto, Subdivision de l'arriéré

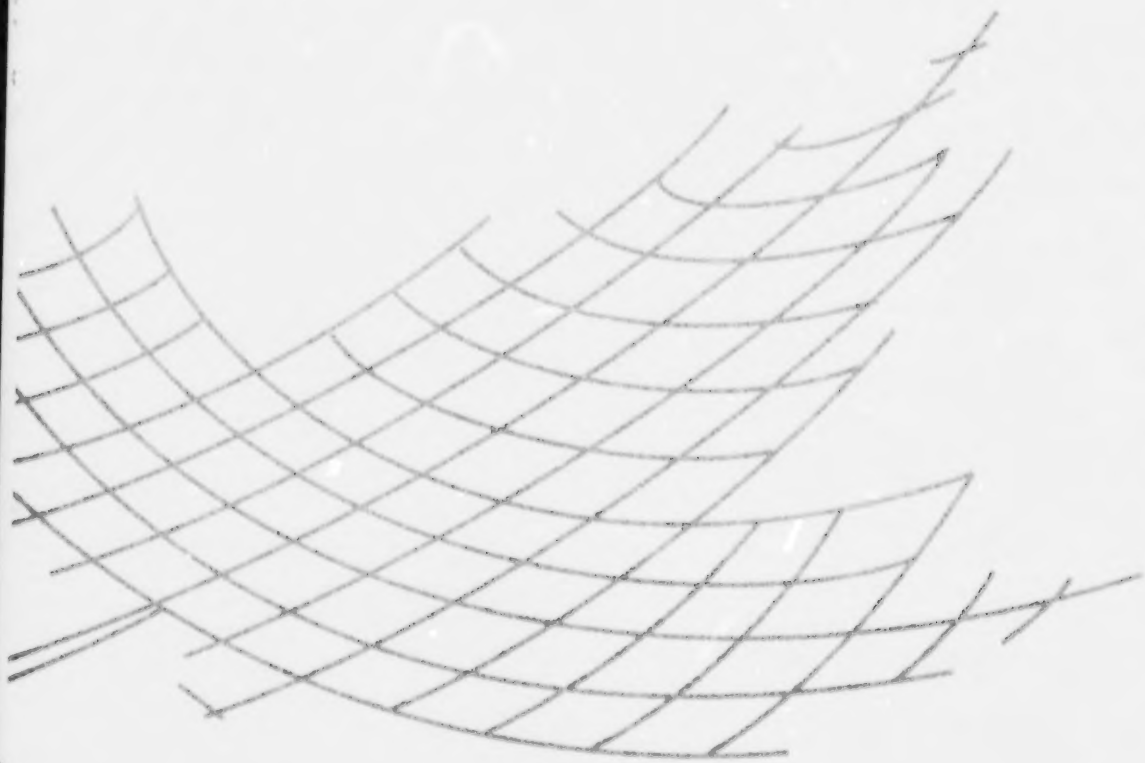


TABLE DES MATIÈRES

Introduction 10

Une année marquée par l'amélioration 10
Une année marquée par les examens 11
Une année marquée par l'acceptation 11
L'avenir 12
Un objectif pour l'année qui vient 13

Le contexte international 14

Afrique 14
Europe de l'Est 15
Amérique latine 16
Asie et Moyen-Orient 16

La Section du statut de réfugié 18

Le rôle de la Section 18
Le processus de détermination du statut de réfugié 18
Modifications apportées au processus au cours de l'année 19
L'année en bref 21
Situations influant sur la Section 22

La Section d'appel de l'immigration 24

Le rôle de la Section 24
L'année en bref 25
Situations influant sur la Section 25

La Subdivision de l'arriéré 27

Le rôle de la Subdivision 27
Le programme d'élimination de l'arriéré 27
L'année en bref 28
Situations influant sur la Subdivision 28

Revue des opérations de la CISR 29

Organisation de la Commission 29
Le rôle des commissaires et des agents d'audience 30
Section des audiences 30
Perfectionnement professionnel 31
Le Centre de documentation 31
Accès à l'information, protection des renseignements personnels, projets spéciaux 33
Services de communication 33
Services juridiques 34

Sommaire des ressources de la CISR 36

INTRODUCTION

Le présent rapport annuel vise à informer le Parlement des résultats de la deuxième année de fonctionnement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). Le rapport fournit également des détails sur les tendances et les situations qui touchent les activités de la Commission.

La CISR est formée de deux sections et d'une subdivision : la Section d'appel de l'immigration (SAI), la Section du statut de réfugié (SSR) et la Subdivision de l'arriéré. C'est à la Section d'appel de l'immigration qu'incombe l'audition des appels interjetés de certaines décisions rendues en matière d'immigration. Pour sa part, la Section du statut de réfugié traite de la façon dont les personnes qui entrent au Canada peuvent revendiquer le statut de réfugié en vertu de la *Loi sur l'immigration*, laquelle comprend entre autres la définition d'un réfugié au sens de la Convention telle qu'établie dans la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, dont le Canada est signataire. La Subdivision de l'arriéré est un groupe spécial de la SSR qui se consacre à régler le cas des personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié avant le 1er janvier 1989, date à laquelle le nouveau processus de détermination du statut de réfugié est entré en vigueur.

Une année marquée par l'amélioration

En 1989, la CISR a dû relever de grand défis. En effet, l'organisme a dû s'acquitter pour la première fois de ses nouvelles responsabilités, particulièrement en ce qui concerne la mise en place du nouveau processus en deux étapes de détermination du statut de réfugié. L'année 1990 a été caractérisée par le changement, car la CISR a dû traiter deux fois plus de cas qu'il n'avait d'abord été prévu lorsqu'elle a été créée. Pour lui permettre de s'acquitter de cette tâche, le Conseil du Trésor, par l'entremise d'un Budget des dépenses supplémentaire, a accru les ressources financières mises à la disposition de la CISR. De plus, 55 nouveaux commissaires ont été nommés à la Commission. Cette augmentation des ressources a permis à la CISR de restructurer les activités de la SSR à Toronto et d'aménager des salles d'audience dans d'autres régions pour être en mesure de s'acquitter de son importante charge de travail.

Un certain nombre de changements, qui avaient été amorcés sous forme de projets pilote en 1989, ont été mis en oeuvre dans toute la Section du statut de réfugié, en collaboration avec la CEIC. Ces changements comprenaient la simplification du processus d'enquête au premier palier d'audience soit à l'instruction préliminaire. Il est dorénavant possible d'acheminer les demandes non contestées par Immigration Canada à l'instruction approfondie sans procéder à l'instruction préliminaire et faire comparaître le demandeur devant un arbitre de l'Immigration et un commissaire.

À l'instruction approfondie, un processus accéléré de détermination du statut de réfugié a été mis en place pour les cas simples présentés par des ressortissants de pays où les violations des droits de la personne sont bien connues. Après avoir examiné la revendication et avoir rencontré le demandeur et son conseil, l'agent d'audience peut recommander que la revendication soit étudiée par un seul commissaire de la SSR plutôt que de faire procéder à l'audience habituelle devant un tribunal composé de deux commissaires. Le commissaire examine alors la revendication et, s'il juge qu'une décision favorable s'impose, il tient une audience au cours de laquelle le demandeur se voit reconnaître le statut de réfugié.

Les nouvelles ressources et procédures ont permis à la Section du statut de réfugié d'accroître substantiellement le nombre de cas qu'elle peut traiter. En fait, la CISR s'est fixée comme objectif de procéder à l'étude de 3 000 revendications par mois, la moitié suivant le processus accéléré et l'autre moitié suivant la procédure habituelle d'un tribunal composé de deux commissaires. À la fin de 1990, la région de Montréal et un bureau de Toronto avaient presque atteint cet objectif. L'ouverture d'un deuxième bureau à Toronto en janvier 1991 devrait permettre à la SSR de réaliser cet objectif en quelques mois.

Une année marquée par les examens

Au cours de l'année, le vérificateur général a minutieusement examiné le fonctionnement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (particulièrement de la Section du statut de réfugié). Dans son rapport, il s'inquiétait du nombre croissant de cas en attente en raison du volume élevé de demandes, mais il appuyait les mesures mises en place par la CISR pour surmonter le problème.

Le vérificateur général s'inquiétait également du fait qu'Immigration Canada ne renvoie pas un nombre élevé de demandeurs dont la revendication a été rejetée. La CISR partage cette inquiétude, car elle estime que seule l'application stricte des mesures de renvoi permettra de dissuader les demandeurs éventuels qui n'auraient pas de motif sérieux de revendiquer le statut de réfugié. Comme l'a indiqué le président de la CISR devant le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration, le renvoi rapide des demandeurs éconduits constitue un élément essentiel du processus global de détermination du statut de réfugié.

La Commission de réforme du droit a entrepris un examen des processus et procédures de la Section du statut de réfugié. Son rapport n'avait pas été publié à la fin de l'année, mais son examen visait à proposer des modifications du processus permettant de simplifier et de rationaliser les procédures tout en assurant que les demandeurs sont traités équitablement et que leurs droits sont protégés.

Le rapport «Indépendance des tribunaux et organismes administratifs fédéraux au Canada» de l'Association du Barreau canadien a été publié en septembre 1990. Même s'il portait principalement sur des questions ayant trait à l'indépendance des décisionnaires, le rapport abordait également la création d'une superstructure administrative chargée de questions comme la discipline des membres, leur présélection et leur formation. La CISR analyse actuellement un certain nombre de questions soulevées dans ce rapport au regard de ses propres responsabilités et programmes.

Au cours de l'année, le président a également décrit les progrès de la CISR devant le Comité de l'immigration de la Chambre des communes et a fait part des besoins en ressources additionnelles.

Une année marquée par l'acceptation

L'acceptation plus grande manifestée par le public, tant au Canada qu'à l'étranger, à l'égard du nouveau système de détermination du statut de réfugié est également une caractéristique de l'année 1990. Au Canada, les commentaires formulés par les médias, par la communauté juridique et par les organismes d'aide aux réfugiés ont été

beaucoup plus positifs que ceux de l'année précédente, car le système était mieux connu et mieux établi, et que ses résultats devenaient clairs. Les experts internationaux ont également manifesté une attitude très positive face au processus canadien de détermination du statut de réfugié, et certains pays envisagent de s'inspirer de l'expérience canadienne pour l'élaboration et le perfectionnement de leur propre système. Par exemple, les États-Unis ont demandé l'aide de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour établir leur nouveau centre de ressources et d'information sur les réfugiés qui s'inspirera du Centre de documentation de la CISR.

Le Bureau du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a également décidé de réduire sa participation au processus canadien. Même si cette décision est d'abord attribuable à des contraintes financières, elle reflète la satisfaction générale du HCR à l'égard de la détermination du statut de réfugié au Canada.

L'avenir

Un certain nombre de problèmes devront être résolus si l'on veut maximiser l'efficience et l'utilisation des ressources de la Commission. Le plus important de ces problèmes pour la Section du statut de réfugié et, dans une certaine mesure, pour la Subdivision de l'arriéré, consistera à réduire les problèmes d'établissement du rôle qui ont causé des retards inacceptables. Même si elle continue à rationaliser ses processus internes, la CISR travaillera aussi en étroite collaboration avec la communauté juridique afin d'examiner les raisons qui expliquent le nombre sans précédent de demandes d'ajournement et de remise. Grâce aux processus d'enquête accéléré et simplifié, la CISR travaillera aussi plus étroitement avec Immigration Canada afin d'éliminer les procédures d'audience fastidieuses qui aboutissent à la non-contestation des cas par les agents chargés de présenter les cas (ACPC).

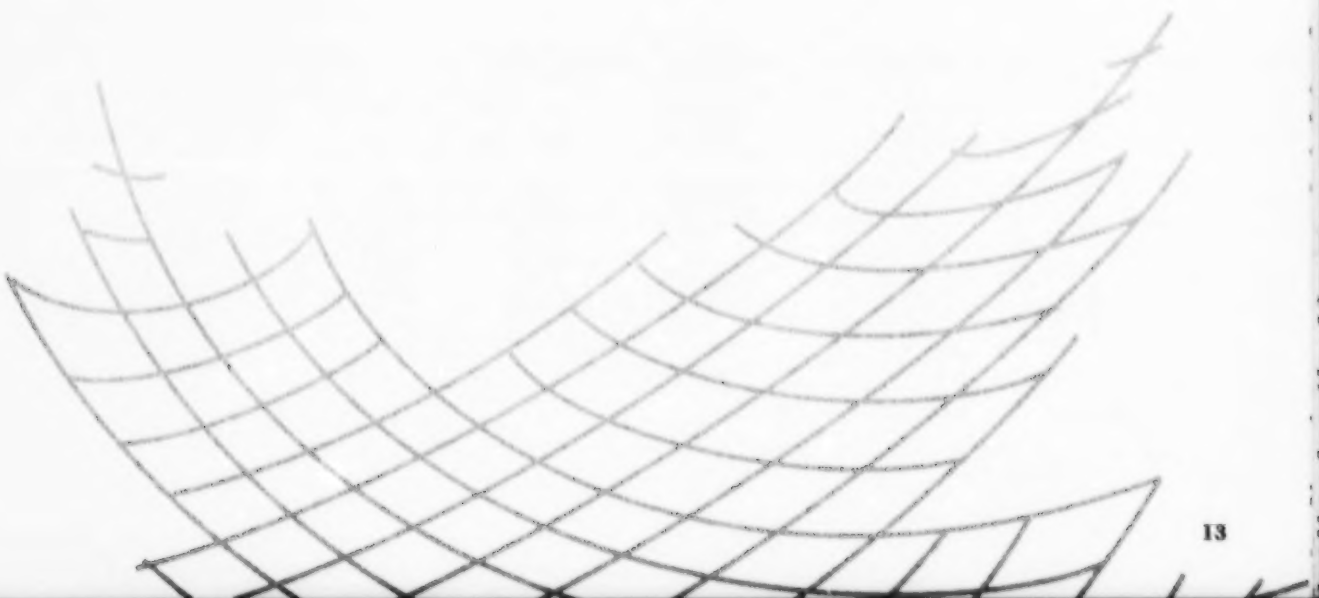
Il est peu probable que le programme d'élimination de l'arriéré permette de traiter avant la date limite prévue toutes les demandes déposées avant janvier 1989. La Commission ne peut influer directement sur le déroulement de ce programme, mais elle demeure engagée à traiter de façon équitable et avec célérité les demandes qui lui sont présentées. Toutefois, si le programme ne parvient pas à atteindre ses objectifs, le système de détermination dans sa forme actuelle pourrait s'en ressentir fortement, particulièrement si les pays étrangers y voient un signal que le Canada n'entend pas prendre de mesures particulières à l'égard des demandes de statut de réfugié qui ne sont pas présentées de bonne foi. Il pourrait en résulter une augmentation substantielle du nombre de demandeurs qui arrivent au pays chaque année, ce qui compliquerait encore la tâche de la SSR.

Sur la scène internationale, il y a peu de changement en ce qui concerne les facteurs qui poussent les migrants économiques et d'autres personnes qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention à obtenir l'asile dans d'autres pays. Il n'y a pas non plus de diminution des facteurs qui attirent ces personnes vers les pays de l'Ouest, particulièrement le Canada et les États-Unis, qui sont perçus comme des endroits propices à une nouvelle vie.

Le renvoi des personnes qui ne sont pas des réfugiés authentiques ou qui ne sont pas autorisées à demeurer au Canada pour des motifs humanitaires ou de compassion est le principal facteur qui empêchera qu'on abuse du système de détermination du statut de réfugié (c'est-à-dire, qu'on cherche à contourner les procédures d'immigration). L'effet dissuasif sera faible si les renvois ne sont pas effectués conformément aux dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration*. La SSR pourrait ne plus être en mesure de traiter les réfugiés authentiques de façon équitable et humaine si le processus de détermination du statut de réfugié devait être entravé par un nombre de demandes sans cesse croissant.

Un objectif pour l'année qui vient

Pour 1991, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié s'est fixée comme objectif de terminer toutes les instructions approfondies moins de 90 jours après leur renvoi à la Section du statut de réfugié. Comme les nouvelles installations de Toronto commenceront à traiter des demandes en 1991 et que les changements aux procédures sont envisagés ou en cours, on prévoit que cet objectif sera atteint d'ici l'été.



LE CONTEXTE INTERNATIONAL

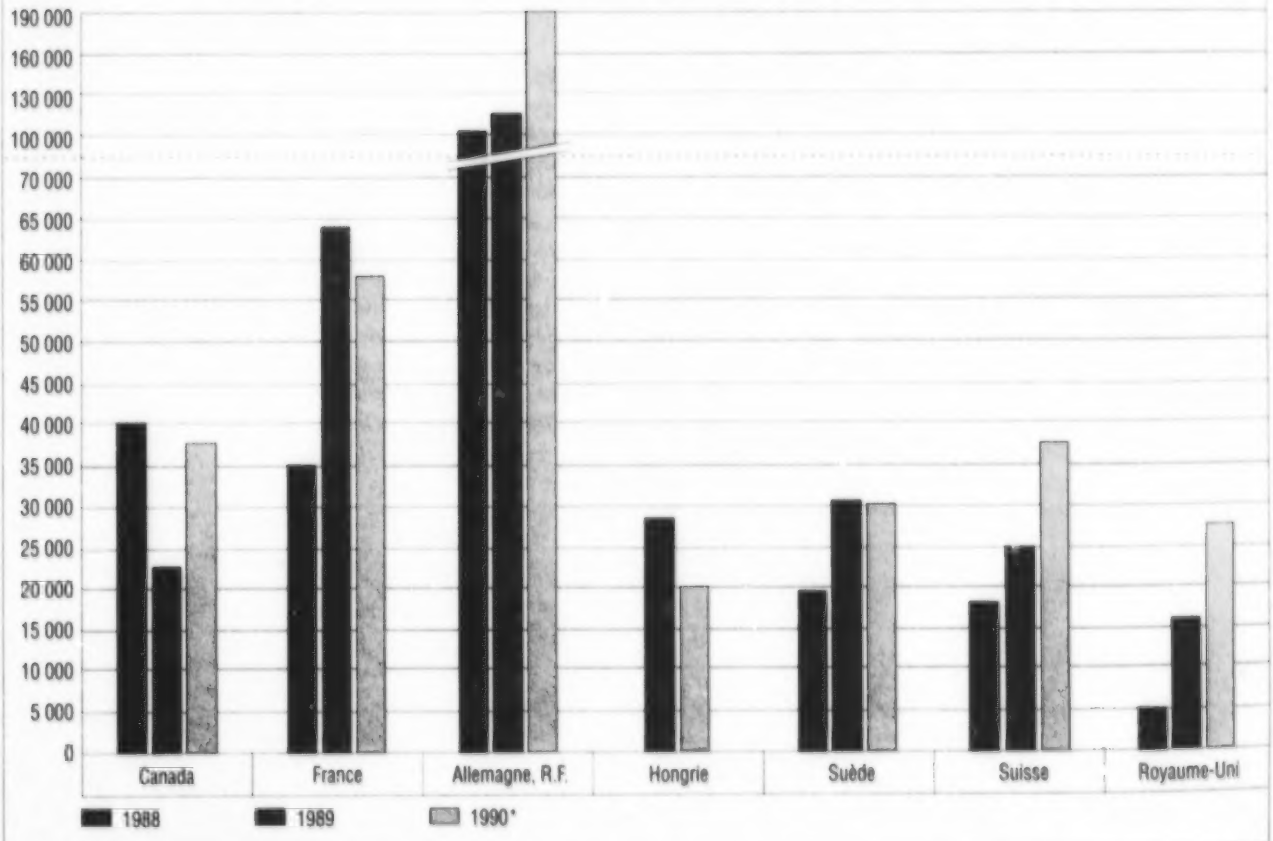
Le monde a connu en 1990 maints changements radicaux. Des gouvernements ont été renversés, chaque continent a été le théâtre de conflits, et une vague de démocratisation a déferlé sur les nations de l'Europe de l'Est. Tous ces éléments ont poussé un très grand nombre de personnes à continuer de chercher refuge dans d'autres pays. À mesure que les événements qui se déroulaient dans le monde poussaient nombre des personnes déplacées vers nos rivages, notre système de détermination du statut de réfugié était mis à l'épreuve. Même si les événements récents du golfe Persique ont attiré particulièrement l'attention, aucune partie du monde n'a échappé aux extraordinaires changements qui ont eu lieu.

Afrique

De nombreuses nations africaines ont montré au cours de 1990 des signes de libéralisation politique, mais l'année a été caractérisée par des guerres civiles, des luttes de clans et de tribus, la menace de la famine et de la sécheresse. Des migrations assez importantes ont continué de se poursuivre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Afrique cette année. La CISR a examiné plus de 3 900 revendications à l'instruction approfondie, la plupart présentées par des Somaliens (2 575), et le reste par des Éthiopiens (190), des Soudanais (139) et des Ghanéens (105). Le nombre de demandeurs du Kenya et du Zaïre a augmenté en 1990.

Canada et Europe : 1988-1990

Chercheurs d'asile



* les chiffres de 1990 comprennent quelques estimations.

Au Libéria, une guerre civile meurtrière a déplacé plus de 1,5 million de personnes, soit plus de la moitié de la population du pays. Cependant, très peu de demandeurs libériens se sont présentés au Canada (l'étude de seulement cinq revendications est terminée). En Éthiopie et au Soudan, la guerre civile et la famine se sont poursuivies, accélérant le déplacement de centaines de milliers de personnes entre les deux pays, ainsi que vers Djibouti et la Somalie. Ce mouvement de réfugiés n'a pas cessé en dépit de l'augmentation de l'agitation interne en Somalie. Une alliance informelle entre différents clans et groupes rebelles a suscité l'intervention des troupes du gouvernement de la Somalie, amenant le pays au bord de l'anarchie.

Or, le Canada demeure un refuge lointain pour la plupart des chercheurs d'asile africains. En effet, la CISR a entendu plus de 3 900 demandeurs du statut de réfugié venant de 34 pays différents en 1990, mais plus de 2 600 de ces demandeurs étaient somaliens, alors que seulement trois pays comptaient entre 100 et 300 demandeurs et seulement trois autres pays comptaient plus de 50 demandeurs. Alimentés par des solutions locales inadéquates et des conditions économiques et environnementales lamentables, le motifs de fuir ce continent pourraient bien se prolonger.

Europe de l'Est

En 1990, la migration de citoyens des anciens pays satellites et des anciennes républiques de l'Union soviétique s'est poursuivie, certains allant jusqu'à prédire que le monde serait bientôt témoin de la plus grande migration européenne de l'histoire. Au cours de l'année, il y a eu d'importants mouvements de juifs soviétiques, de Roumains d'origine ethnique tant roumaine que hongroise, et de Bulgares. En prévision de cette immigration massive, certains pays de l'Europe de l'Ouest envisagent d'exercer des contrôles plus serrés à l'entrée. L'Autriche par exemple exige que les Polonais soient munis d'un visa, et la République fédérale d'Allemagne envisage une fois encore de modifier ses mesures applicables aux chercheurs d'asile.

L'autoritarisme s'est modéré en Europe de l'Est et en Union soviétique, mais l'instabilité écomomique et politique augmente à mesure que les structures démocratiques sont mises en place. Dans certaines régions, les tensions ethniques et nationalistes se font plus intenses et pourraient provoquer des déplacements tant internes qu'externes. Par ailleurs, plusieurs pays d'Europe de l'Est font face, pour la première fois, à des afflux de chercheurs d'asile. En raison de leur situation économique, il est peu probable toutefois que les pays d'Europe de l'Est veuillent ou puissent réétablir des nombres élevés de réfugiés.

Il est difficile de prévoir les répercussions qu'auront les mouvements de réfugiés de l'Europe de l'Est et de l'URSS sur le système de détermination du statut de réfugié au Canada, mais des liens importants sont déjà créés du fait que notre pays a servi de refuge d'après-guerre aux réfugiés et aux personnes déplacées de l'Europe. La popularité du Canada à ce titre devrait augmenter si les pays d'Europe de l'Ouest commencent à songer sérieusement à limiter l'accès aux migrants de l'Europe de l'Est.

Amérique latine

De façon générale, 1990 a été une année de stabilisation de la vague démocratique qui a déferlé sur de nombreux pays de l'Amérique latine et sur Haiti au cours des années 1980. Cependant, même si des élections générales et libres se sont déroulées dans 17 pays de l'Amérique latine au cours des deux dernières années, elles n'ont pas toujours été suivies d'améliorations rapides au chapitre des droits de la personne. C'est pourquoi, certains observateurs affirment que les années 1980 ont été marquées par une migration continue, surtout vers l'Amérique du Nord.

La tendance générale à la démocratisation dans cette région du monde n'a pas encore mis fin aux conflits internes. La Colombie, le Pérou et le Salvador sont encore déchirés par des guerres intestines. Certains considèrent que le Guatemala possède les pires antécédents de l'hémisphère occidental en matière de respect des droits de la personne. Quelques pays, comme le Chili, ont fait de grands pas vers la démocratie avec relativement peu d'agitation interne. Pour d'autres, comme Haiti, cette même recherche de la démocratie a été marquée par de la violence interne et des tentatives de coups d'État.

L'interruption de la migration massive est fortement tributaire de la stabilité politique et de l'expansion économique. Cependant, les chiffres révèlent une augmentation du nombre de demandes provenant de cette région en 1990, comparativement à 1989. Des décisions judiciaires récentes rendues aux Etats-Unis pourraient avoir comme conséquence de réduire la possibilité que des Salvadoriens et des Guatémaltèques soient expulsés de ce pays, ce qui pourrait aussi réduire le nombre de ces ressortissants qui revendiquent le statut de réfugié à la frontière canadienne.

Asie et Moyen-Orient

L'année 1990 a vu les tensions s'accroître en Asie du Sud. En Inde et au Pakistan, des escarmouches dans la zone frontalière du Cachemire ont failli dégénérer en guerre. La violence qui a éclaté à Jammu et au Cachemire a fait beaucoup de morts et a entraîné des bouleversements chez les Hindous et les Musulmans. En Inde, les sectes se sont également livrées à des actes graves de violence, contribuant ainsi en partie à la chute du gouvernement Singh. En plus, la situation politique au Pakistan est demeurée tendue à la suite de la destitution de Benazir Bhutto et de son gouvernement.

À l'extrémité sud du sous-continent, au Sri Lanka, les combats se sont poursuivis entre les Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul et les forces gouvernementales après l'échec de tentatives de paix et de réconciliation. Ces combats ont donné lieu à des déplacements au Sri Lanka et à des mouvements de chercheurs d'asile vers d'autres pays. La série *Questions et réponses* du Centre de documentation comprend une analyse des événements qui se sont déroulés au Pakistan et au Sri Lanka. Le Canada est devenu un refuge pour les chercheurs d'asile de l'Asie du Sud, et cette tendance se maintiendra sans aucun doute en 1991.

Au Moyen-Orient, deux événements majeurs de l'année 1990 ont été l'invasion iraquienne du Koweït et la défaite des forces du général Aoun au Liban. L'invasion iraquienne a entraîné le rapatriement d'un nombre considérable de travailleurs immigrants et la fuite de Koweïtiens, donnant lieu à de graves allégations de violation des

droits de la personne portées contre les forces d'occupation. La défaite du général Aoun au Liban a permis l'implantation de l'accord de Taef, donnant ainsi plus de poids au contrôle du gouvernement. Les risques et les avantages que présentent ces deux situations ont fait l'objet de documents de la série *Questions et réponses* publiés par le Centre de documentation.

Les chercheurs de la CISR en sont toujours à évaluer les répercussions des événements au Liban, particulièrement en ce qui concerne les activités des divers groupes armés. De nouvelles craintes chez les Chrétiens et d'autres groupes du Liban , suscitées par la participation croissante de la Syrie, pourraient faire augmenter le nombre de demandeurs du statut de réfugié de cette région du monde. Quant à la situation qui a cours dans le golfe Persique, il faudra voir si certains des travailleurs immigrants qui ne peuvent ou ne veulent retourner dans leur pays de citoyenneté chercheront à venir au Canada.

LA SECTION DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Le rôle de la Section

La Section du statut de réfugié (SSR) est un organisme quasi judiciaire formé en vertu de la *Loi sur l'immigration*, telle qu'amendée en 1988. Elle a compétence pour déterminer si les demandeurs du statut de réfugié au Canada, dont la revendication est recevable et a un minimum de fondement, répondent à la définition légale de réfugié au sens de la Convention. La SSR entend également les demandes du ministre de l'Emploi et de l'Immigration concernant la perte du statut de réfugié de même que les demandes du ministre concernant le réexamen de la question de la reconnaissance du statut de réfugié et de l'annulation de la reconnaissance pour des motifs de fraude, de fausse indication sur un fait important ou de suppression et de dissimulation d'un fait important.

Les membres de la SSR sont investis des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, dont celui d'enjoindre par citation des personnes à comparaître comme témoins et de les interroger, de faire recueillir des éléments de preuve au Canada par commission rogatoire ou requête, de faire prêter serment et de retenir les services nécessaires à des audiences selon les règles. Le fonctionnement de la SSR est régi par des règles de procédure approuvées par le gouverneur en conseil et qui découlent des dispositions de la *Loi sur l'immigration*.

La législation prévoit que la SSR peut compter jusqu'à 65 membres titulaires à temps plein et autant de vacataires à temps plein et à temps partiel que l'exige la charge de travail. À ce chapitre, 55 membres vacataires supplémentaires ont été nommés en 1990 afin d'aider à traiter le nombre de cas plus élevé que prévu. Les membres de la SSR sont nommés à titre inamovible, sauf prévarication, pour des mandats renouvelables de deux, trois et cinq ans.

Le processus de détermination du statut de réfugié

Le processus de détermination du statut de réfugié comporte deux étapes, soit l'instruction préliminaire et l'instruction approfondie. À l'instruction préliminaire, un tribunal de deux membres, soit un arbitre d'Immigration Canada et un commissaire de la SSR, examinent si la revendication est recevable et si elle possède un minimum de fondement.

Les personnes dont la revendication n'est pas recevable sont celles à qui le statut de réfugié a été reconnu dans un autre pays et qui possèdent un document de voyage en cours de validité, à qui le statut de réfugié a été refusé auparavant et qui n'ont pas séjourné hors du Canada pendant plus de 90 jours, ainsi que les personnes reconnues coupables de crimes graves, qui sont des criminels de guerre ou qui présentent un danger pour la sécurité. La législation autorise l'exclusion de demandeurs qui arrivent de tiers pays sûrs, mais, à ce jour, le gouvernement a choisi de ne pas appliquer cette disposition.

Après que la demande d'une personne est reconnue comme étant recevable, le tribunal examine les preuves à l'appui de la demande. Un seul membre du tribunal, ayant appliqué des critères peu sévères, peut conclure que la revendication est suffisamment fondée pour être acheminée à la deuxième étape du processus de détermination. Toutefois, les deux membres doivent conclure à l'absence d'un minimum de fondement pour que la revendication soit rejetée. Néanmoins, l'agent chargé de présenter les cas (ACPC), peut concéder un minimum de fondement à

une demande, ce qui oblige le tribunal à déférer le demandeur à l'instruction approfondie.

À l'instruction approfondie, seuls des commissaires de la SSR prennent part à la détermination de la validité d'une demande. Au cours de cette audience, un tribunal composé de deux commissaires examine les éléments de preuve présentés par le demandeur relativement aux conditions connues dans son pays d'origine et qui ont généré une crainte fondée de persécution. Dans ce cas aussi, les deux commissaires doivent conclure à l'absence d'un minimum de fondement pour que la revendication soit rejetée; néanmoins, il suffit qu'un seul commissaire conclut que les circonstances entourant la demande répondent à la définition de réfugié au sens de la Convention pour que la revendication soit accueillie.

Tout au long du processus, le demandeur a droit aux services d'un conseil, jouit de la protection de la Charte des droits et libertés et peut demander l'autorisation d'interjeter appel de décisions défavorables devant la Cour d'appel fédérale. Les services d'interprètes sont fournis à toutes les audiences où ils sont requis.

Modifications apportées au processus au cours de l'année

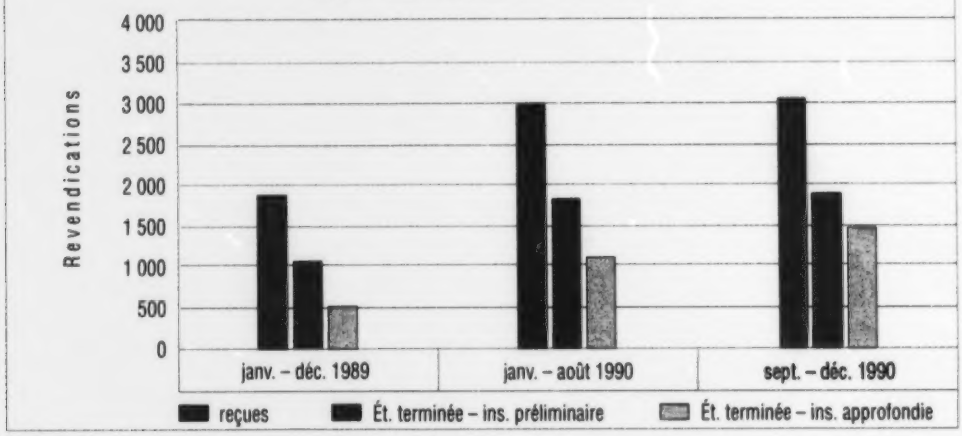
Comme il était indiqué dans le rapport de la CISR de l'année dernière, au cours des derniers mois de 1989, le nombre de demandeurs du statut de réfugié entrant au Canada s'élevait à environ 3 000 par mois, soit beaucoup plus que ce qui avait été prévu au moment de la création de la CISR. Cette tendance s'est poursuivie tout au long de 1990. En vue d'améliorer la capacité des commissaires de la SSR à faire face à la charge de travail, un certain nombre de modifications ont été apportées au processus de détermination du statut de réfugié tant à l'instruction préliminaire qu'à l'instruction approfondie.

Le processus d'enquête simplifié

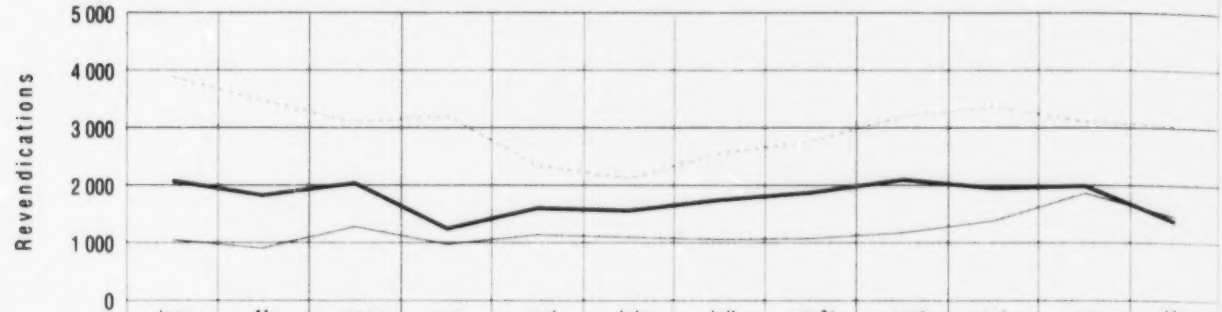
À l'étape de l'instruction préliminaire, la Direction de l'arbitrage d'Immigration Canada et la SSR ont instauré le processus d'enquête simplifié. En vertu de ce processus, l'audience n'est en fait qu'un examen sur dossier des preuves à l'appui du minimum de fondement de la revendication. Si l'on considère les pourcentages de cas déférés et acceptés, les demandeurs dont la revendication semble avoir un minimum de fondement sont déférés immédiatement à l'instruction approfondie sans devoir comparaître devant un arbitre d'Immigration Canada et un commissaire de la SSR à l'instruction préliminaire.

Généralement, ces demandeurs sont ceux dont la revendication ne serait pas contestée par l'agent chargé de présenter les cas (ACPC), représentant le ministre, avant ou pendant l'instruction

Revendications reçues et traitées aux instructions préliminaire et approfondie – moyenne mensuelle – 1989-1990



Revendications reçues et traitées aux instructions préliminaire et approfondie – 1990



	janv.	fév.	mars	avr.	mai	juin	juil.	août	sept.	oct.	nov.	déc.
reçues	3 930	3 490	3 063	3 292	2 382	2 162	2 680	2 810	3 209	3 311	3 150	3 080
— ét. terminée – préliminaire	2 068	1 811	2 000	1 279	1 614	1 590	1 775	1 851	2 078	1 920	1 970	1 349
ét. terminée – approfondie	1 020	934	1 319	993	1 129	1 098	1 062	1 076	1 134	1 409	1 937	1 473

préliminaire. La non-constestation de revendications avant que l'audience soit portée au rôle peut faciliter l'utilisation efficace des ressources, non seulement le temps des commissaires de la SSR et l'utilisation des salles d'audience, mais aussi le temps des arbitres et des interprètes.

Au cours de ce processus, les demandeurs et leur conseil présentent la documentation nécessaire à l'ACPC pour examen. L'ACPC confirme le minimum de fondement à toutes les parties concernées, et la revendication est déférée à l'étape de l'instruction approfondie presque instantanément après avoir été signée par l'arbitre et le commissaire de la SSR. Par contre, si l'ACPC ne confirme pas le minimum de fondement, la revendication est entendue à l'instruction préliminaire en présence de toutes les parties.

Le processus d'enquête simplifié n'est pas opérationnel depuis assez longtemps pour que la SSR puisse déterminer si elle détient là le moyen d'améliorer l'efficacité opérationnelle à l'instruction préliminaire.

Le processus accéléré

À l'étape de l'instruction approfondie, des modifications ont également été apportées afin d'améliorer l'efficacité du processus et de permettre aux commissaires de traiter plus de demandes. Le processus accéléré permet à un seul commissaire de la SSR d'octroyer le statut de réfugié sans qu'il soit nécessaire d'amorcer une instruction approfondie devant deux commissaires. Le processus accéléré est utilisé dans le cas de demandeurs provenant des principaux pays sources de réfugiés et dont le taux d'acceptation est élevé.

Au début du processus accéléré, l'agent d'audience étudie les demandes pour dégager toutes celles qui semblent posséder les caractéristiques essentielles permettant d'établir que la crainte d'être persécuté est fondée. Une fois la revendication retenue, l'agent d'audience rencontre le demandeur et son conseil en entrevue afin de s'entendre sur les faits fondamentaux de la revendication. Si l'on en vient à un accord, le dossier est acheminé à un seul commissaire de la SSR pour examen.

Si le commissaire décide que les informations au dossier semblent suffisantes pour rendre une décision favorable, le statut de réfugié est alors confirmé habituellement au cours d'une

rencontre officieuse à laquelle le demandeur et son conseil doivent assister. Toutefois, si le commissaire de la SSR décide qu'une décision favorable ne peut être rendue en se fondant simplement sur la preuve documentaire, il retourne le dossier à l'agent d'audience, et la demande est alors traitée suivant le processus habituel, c'est-à-dire au cours d'une instruction approfondie devant deux commissaires.

L'année en bref

Du 1er janvier au 31 décembre 1990, le nombre total de revendications dont l'étude s'est terminée à l'instruction préliminaire s'élevait à 21 469. De ce nombre, 37 ont été rejetées parce que jugés irrecevables, 929 ont été rejetées parce qu'elles n'avaient pas de minimum de fondement et 263 ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement de la part du demandeur. Un total de 20 240 revendications (94,3 %) ont été déférées à l'instruction approfondie devant la SSR. Néanmoins, le pourcentage de cas déférés pour les principaux pays sources comme la Chine, le Salvador, l'Iran, le Liban, la Somalie et le Sri Lanka a continué de se situer, tout au long de l'année, aux environs de 98 à 99 %.

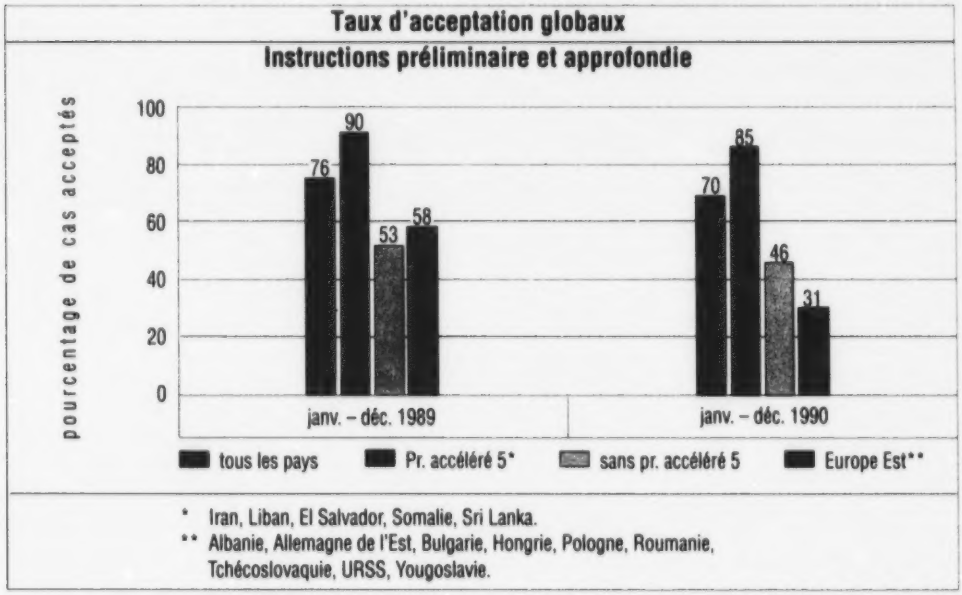
Au deuxième palier, soit à l'instruction approfondie, les commissaires ont terminé l'étude de 15 126 revendications au cours de l'année. Dans 374 de ces cas, il y a eu désistement ou renonciation, 13 623 décisions ont été rendues et, à la fin de l'année, 1 539 décisions demeuraient en suspens. Des décisions rendues, 10 710 étaient favorables, alors que 2 913 ne l'étaient pas.

Le taux général d'acceptation à l'étape de l'instruction approfondie pour l'année 1990 était de 77 % comparativement à 88 % pour la première année de fonctionnement de la SSR.

Le taux global d'acceptation, si l'on tient compte des résultats des deux paliers d'audience, était de 70,3 % en 1990 comparativement à 76 % en 1989.

Taux d'acceptation globaux
Instructions préliminaire et approfondie

Pays	janv.-déc. 1989	janv.-déc. 1990
Chine	61	43
El Salvador	81	76
Guatémala	80	70
Iran	89	88
Liban	82	77
Pakistan	61	82
Pologne	51	12
Somalie	96	92
Sri Lanka	95	88
Tchécoslovaquie	74	11



Les taux d'acceptation globaux pour certains pays se sont modifiés considérablement. Par exemple, le taux d'acceptation global pour la Chine était d'environ 61 % en 1989, mais il n'était plus que de 36 % au dernier trimestre de 1990. De même, les taux d'acceptation pour la Tchécoslovaquie et la Pologne ont considérablement fléchi. Le pourcentage de cas acceptés pour la Tchécoslovaquie s'élevait en moyenne à 74 % en 1989 alors qu'il n'était plus que de 11 % en 1990; la Pologne, quant à elle, a vu ce pourcentage chuter de 51 à 12 %.

À la fin de 1990, 13 512 revendications étaient en suspens. Ces revendications comprennent toutes celles déférées à l'instruction approfondie devant la SSR et qui n'avaient pas encore été réglées à la fin de la période visée, y compris les cas dont l'étude était terminée, mais pour lesquels une décision n'avait pas encore été rendue. Compte tenu du nombre actuel de demandes entendues (et de décisions rendues) par mois, et compte tenu des disparités régionales, ces cas peuvent être réglés dans une période de quatre à cinq mois.

C'est en Ontario que les activités de la SSR sont les plus intenses. En effet, c'est là qu'on termine l'étude de plus de la moitié des revendications à l'instruction préliminaire et qu'on rend un peu moins de la moitié des décisions à l'instruction approfondie. L'ouverture d'un deuxième bureau de la SSR à Toronto, en janvier 1991, devrait accélérer le traitement de toutes les revendications dans cette région.

Situations influant sur la Section

Le plus important point qui influe actuellement sur la Section est sa capacité de régler les demandes de statut de réfugié d'une façon rapide et équitable étant donné le grand nombre de demandeurs qui continuent à entrer au Canada. Il s'agit d'un point comportant différents défis et solutions à l'étape de l'instruction préliminaire et à celle de l'instruction approfondie.

Présentation des revendications

À l'instruction préliminaire, la SSR dépend des agents chargés de présenter les cas et des arbitres de l'Immigration qui sont responsables d'établir le rôle des revendications, de présenter les cas devant le tribunal et de déterminer si le représentant du ministre acceptera ou contestera chaque cas. En effet, la législation a attribué à Immigration Canada la gestion du premier palier de la détermination du statut de réfugié, ce qui empêche la SSR, dans une certaine mesure, de contrôler le rythme et le nombre de revendications dont elle est saisie. À la fin de l'année, environ deux tiers seulement des revendications présentées par mois ont été effectivement portées au rôle des instructions préliminaires.

La Commission se préoccupe du fait que les nouveaux demandeurs seront forcés d'attendre plus longtemps pour que leur demande soit portée au rôle des instructions préliminaires. De plus, si la demande augmentait substantiellement, la SSR serait forcée d'allouer une plus grande part de ses ressources au

Principaux pays sources de réfugiés - 1990 par région

Québec/Atlantique	Ontario	Prairies	C.-B.	National
Bulgarie (2 049)	Somalie (3 280)	El Salvador (117)	Chine (528)	Sri Lanka (4 553)
Liban (1 153)	Sri Lanka (3 217)	Guatémala (59)	Iran (375)	Somalie (3 931)
Chine (1 053)	Chine (1 418)	Nicaragua (23)	Sri Lanka (338)	Chine (3 015)
Sri Lanka (988)	Iran (1 227)	Liban (23)	El Salvador (318)	Bulgarie (2 549)
El Salvador (660)	Liban (1 145)	Chine (16)	Inde (69)	Liban (2 359)
Somalie (614)	El Salvador (1 127)	URSS (16)	Guatémala (66)	El Salvador (2 222)
Pologne (529)	Ghana (884)	Iran (15)	Bulgarie (40)	Iran (2 121)
Iran (504)	Argentine (873)	Bulgarie (14)	Mexique (39)	Ghana (1 159)
Inde (411)	Pakistan (664)	États-Unis (13)	Liban (38)	Argentine (1 151)
Nigéria (324)	Bulgarie (446)	Chili (12)	Honduras (34)	Pakistan (995)
		Roumanie (12)	Pakistan (34)	

SOURCE: Emploi et Immigration Canada

processus de l'instruction préliminaire, limitant ainsi sa capacité de traiter la charge de travail à l'instruction approfondie. Pour ces raisons, la SSR continue à consulter Immigration Canada au sujet des modifications à apporter aux formalités administratives et d'autres moyens qui permettraient d'accélérer le processus de l'instruction préliminaire.

Productivité
À l'étape de l'instruction approfondie, la Commission a énormément amélioré sa capacité d'assumer la charge de travail courante. De nouvelles ressources financières et humaines, de même que la nomination de nouveaux commissaires, ont permis à la Commission d'ouvrir un bureau supplémentaire à Toronto.

Cette réorganisation, alliée au processus d'audience accéléré, doublera presque le nombre de demandes que la Commission peut traiter en moyenne par mois. De fait, l'objectif que s'est fixé la Commission de terminer l'étude d'une moyenne de 3 000 revendications par mois sera atteint au début de 1991. L'objectif de réduire à trois mois la période entre le moment où le cas est déféré de l'instruction préliminaire à la SSR et la fin de l'instruction approfondie devrait être atteint au début de l'été 1991.

Ajournements
Afin de s'assurer que ses objectifs sont atteints et maintenus, la Commission continue à améliorer ses procédures à l'étape de l'instruction approfondie, et étudie les questions qui influent sur l'établissement du rôle dont l'une des plus importantes est celle des demandes incessantes d'ajournement présentées par le conseil du demandeur. La Commission exminera de près les motifs des demandes d'ajournement et travaillera de concert avec les avocats spécialistes de l'immigration afin de résoudre les problèmes au fur et à mesure qu'ils sont cernés. Étant donné les répercussions de cette question sur les ressources de la SSR, la Commission envisage l'élaboration de politiques qui restreindraient le nombre d'ajournements acceptables.

Renvois
Le processus de détermination du statut de réfugié donnera des résultats positifs uniquement si le Canada exprime clairement à la communauté internationale qu'il ne tolérera plus que son processus fasse l'objet d'abus. Pour ce faire, le Canada doit renvoyer rapidement tous les demandeurs qui ne sont pas des réfugiés et qui n'ont pas le droit de rester au pays pour des considérations humanitaires ou pour tout autre motif. Sans ce facteur de dissuasion, que représentent les renvois hâtifs, la charge de travail ne fera que continuer à augmenter, bien au-delà de la capacité de la SSR de faire face à la demande, peu importe les modifications apportées au système ou les nouvelles ressources qui lui sont accordées. Une demande en constante expansion se soldera, inévitablement, par l'effondrement du processus de détermination du statut de réfugié.

Conjoncture internationale
Étant donné la crise qui sévit actuellement dans le golfe Persique, les autres problèmes du Moyen-Orient et la situation généralement instable d'un grand nombre de pays, la possibilité de nouveaux afflux de réfugiés demeure élevée. Les contrôles plus stricts exercés à la frontière par d'autres pays, particulièrement en Europe de l'Ouest, ajouteront à la popularité du Canada reconnu comme un lieu sûr pour les personnes qui fuient toutes sortes de conditions dans leur pays d'origine. Même s'il n'existe aucun moyen de connaître les situations qui prévaudront à l'avenir ou les pressions qu'elles exerceront sur le système de détermination du statut de réfugié au Canada, la Commission ne peut que surveiller étroitement la conjoncture internationale et réagir comme il se doit.

SECTION D'APPEL DE L'IMMIGRATION

Le rôle de la Section

La Section d'appel de l'immigration (SAI) est un tribunal indépendant accessible à certaines catégories de personnes à qui l'autorisation de séjour au Canada a été refusée ou dont le renvoi a été ordonné. La SAI statue également dans les cas de citoyens canadiens et de résidents permanents dont un parent s'est vu refuser la résidence permanente au Canada par un agent d'Emploi et Immigration Canada.

La SAI se compose d'au plus 30 membres titulaires et d'autant de membres vacataires que peut exiger la charge de travail. Les membres sont en poste dans quatre bureaux régionaux, c'est-à-dire à Montréal, à Toronto, à Winnipeg et à Vancouver. La compétence et les pouvoirs de la SAI sont énoncés à la Partie IV de la *Loi sur l'immigration*. De plus, ce sont les *Règles de la Section d'appel de l'immigration* qui dictent ses pratiques et procédures.

Les citoyens canadiens ou les résidents permanents du Canada peuvent interjeter appel devant la SAI du rejet par un agent d'immigration ou un agent des visas de la demande parrainée d'établissement au Canada de parents en invoquant soit une question de droit ou de fait, soit des raisons d'ordre humanitaire justifiant une mesure spéciale.

Les résidents permanents du Canada ou le titulaire d'un permis de retour en cours de validité, dont le renvoi du Canada a été ordonné (pour des raisons telles que la perpétration d'un crime grave), peuvent interjeter appel devant la SAI en invoquant soit une question de droit ou de fait, soit le fait que, en raison des circonstances particulières de l'espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada.

La SAI peut soit accueillir ou rejeter un appel, soit ordonner de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi. La responsabilité d'appliquer la mesure de renvoi revient à Emploi et Immigration Canada. Lorsque la SAI ordonne de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi, elle a le pouvoir de fixer et de modifier les conditions de séjour d'une personne au Canada. Lorsqu'elle accueille un appel relatif à la demande parrainée d'établissement d'un parent, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit faire poursuivre l'examen de la demande par un agent d'immigration ou un agent des visas.

Un appel est interjeté devant la SAI par l'établissement d'un avis d'appel et la signification de ce dernier à un agent d'immigration, à un arbitre d'immigration ou à la SAI. Toutes les affaires dont est saisie la SAI sont entendues en audience publique et des interprètes sont mis à la disposition des parties. Toutefois, à la requête d'une partie, la SAI, peut, si elle le juge à propos, ordonner le huis clos.

À l'audience, des éléments de preuve sont présentés par écrit, des témoins sont entendus, et des arguments juridiques sont exposés. La SAI est tenue de fournir par écrit le détail des motifs de sa décision dans le cas de tout appel interjeté par le répondant d'un parent dont la demande d'établissement a été rejetée. Dans tous les autres cas, les motifs ne sont fournis par écrit qu'à la requête de l'une des parties.

La SAI a les attributions d'une cour supérieure d'archives. Elle peut, à ce titre, enjoindre par citation à des personnes de comparaître comme témoin devant elle, exiger la production et l'examen de pièces et exécuter des ordonnances. Il peut être interjeté appel des décisions de la SAI devant la Cour d'appel fédérale, moyennant autorisation.

L'année en bref

La Section d'appel de l'immigration a commencé à fonctionner le 1er janvier 1990; elle héritait alors de 1 202 appels et actions connexes en instance de 1989. Au cours de l'année, il y a eu 984 nouveaux cas, dont 214 appels d'une ordonnance de renvoi, 567 appels interjetés par des répondants, 4 appels interjetés par le ministre, 64 requêtes, 33 demandes de révision de sursis à l'exécution d'une ordonnance de renvoi et un appel d'une mise sous garde en attendant le renvoi. Dans 138 cas, les appelants, la majorité des répondants de parents ayant fait une demande de droit d'établissement, ont renoncé à leur appel au cours de l'année.

Au cours de 1990, les commissaires de la SAI ont entendu 863 cas, il restait 1 185 appels et actions connexes en instance au 31 décembre 1990, dont 253 cas où l'on attendait des documents.

En ce qui concerne les 198 appels interjetés aux termes de l'article 70 de la *Loi sur l'immigration* (ordonnances de renvoi), 7 appels ont été accueillis en droit, 21 ont été accueillis en équité, 63 ont été rejetés en droit et en équité, 32 ont été rejetés pour défaut de compétence ou de poursuite; il y a eu octroi d'un sursis dans 70 cas et renonciation ou désistement dans 5 cas.

En ce qui concerne les 488 appels interjetés aux termes de l'article 77 de la *Loi sur l'immigration* (rejet d'une demande parrainée d'établissement), 186 appels ont été accueillis en droit, 96 ont été accueillis en équité, 117 ont été rejetés en droit et en équité, 74 ont été rejetés pour défaut de compétence ou de poursuite, et il y a eu 15 désistements ou renonciations.

Situations influant sur la Section

Même si la Section d'appel de l'immigration a connu une diminution de sa charge de travail au cours de 1990, cette situation devrait être temporaire compte tenu des niveaux d'immigration annoncés en 1990 par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Au cours de 1990, la SAI a continué d'entendre des appels relatifs à des ordonnances de renvoi rendues contre des résidents permanents accusés de crimes graves pendant qu'ils résidaient au Canada. Dans tous ces appels, la SAI a soupesé d'une part la santé, la sécurité et le bon fonctionnement de la société canadienne et d'autre part les intérêts de résidents canadiens parfois de longue date.

En 1990, la SAI a réouvert un certain nombre d'appels interjetés contre des ordonnances de renvoi. Dans certains cas, ces appels avaient été rejetés par la Commission d'appel de l'immigration il y a plusieurs années, et les intéressés n'avaient pas été renvoyés du Canada. Une décision de la Cour suprême du Canada prise en 1972 reconnaît la compétence de rouvrir des appels au motif de nouveau éléments de preuve.

Au chapitre des appels relatifs au rejet d'une demande parrainée d'établissement, la SAI devait trancher des questions de droit étranger dans des cas de mariage ou d'adoption à l'étranger. En ce qui concerne les adoptions à l'étranger, la SAI était également confrontée à des avis divergents entre les dirigeants de certaines provinces et Emploi et Immigration Canada quant à la reconnaissance des adoptions à l'étranger dans une optique d'immigration.

Voici quelques-unes des affaires dont a été saisie la SAI au cours de 1990 :

- Dans *Sidhu, Bhajan Kaur* c. *M.E.I.* (CISR 89-00369), le 8 mai 1990, la SAI a, dans une décision majoritaire, rejeté la requête de l'appelant qui avait demandé que la validité de son mariage soit établie suivant la législation canadienne et non pas suivant les lois du pays où il avait été contracté. La SAI a appliqué la définition de «mariage» énoncée dans le *Règlement sur l'immigration* pour en venir à cette conclusion confirmée d'ailleurs en appel devant la Cour d'appel fédérale.

- Dans *Dhaliwal, Sikanderjit Singh* c. *M.E.I.* (CISR 89-07670), le 7 juin 1990, la SAI a examiné des questions de preuve dans des appels interjetés contre des ordonnances de renvoi. Le tribunal a souligné l'importance pour la SAI d'être saisie de tous les éléments de preuve pertinents afin de pouvoir rendre une décision informée en l'espèce.

- Dans *Panesar, Jasjit Singh* c. *M.E.I.* (CISR 89-00935), le 17 décembre 1990, l'appelant a donné une fausse indication de son état matrimonial lorsqu'il a sollicité le droit d'établissement. Il était venu au Canada à titre de visiteur, avait recontré et épousé une citoyenne canadienne qui avait parrainé sa demande de droit d'établissement. Dans sa demande, l'appelant avait omis de mentionner son mariage précédent. Il a divorcé de sa femme canadienne, puis a parrainé sa première femme (la requérante) à titre de fiancée. Il a maintenu qu'il n'avait jamais fait enregistrer son premier mariage, et que par conséquent celui-ci n'était pas légal. La SAI a constaté que le défaut de faire enregistrer un mariage aux termes de la législation indienne n'affecte en rien sa validité. Le tribunal a soutenu que l'appelant avait toujours été marié à sa première femme et qu'il n'était pas autorisé à la parrainer parce qu'il avait donné une fausse indication sur un fait important.

- Dans *Huang (Aug), She Ang* c. *M.E.I.* (CISR 89-00937), le 24 septembre 1990, la SAI était saisie d'un appel d'une ordonnace de renvoi interjeté par une personne qui aurait fait partie d'une bande de criminels asiatiques. La principale question portait sur l'admissibilité de la preuve d'expert visant à établir que l'appelant était un membre permanent d'une bande de criminels. Le tribunal a rejeté l'appel. L'autorisation d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale a été octroyée en l'espèce.

LA SUBDIVISION DE L'ARRIÉRÉ

Le rôle de la Subdivision

En 1989, une section spéciale de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la Subdivision de l'arriéré, a été établie pour examiner les revendications du statut de réfugié qui n'avaient pas été réglées avant l'entrée en vigueur du nouveau processus de détermination du statut de réfugié, le 1er janvier 1989. À cette époque, on estimait à environ 85 000 le nombre de cas en suspens.

La Subdivision de l'arriéré est composée de 50 commissaires pouvant assister aux instructions préliminaires dans quatre villes canadiennes, c'est-à-dire à Toronto, Mississauga, Montréal et Vancouver. Étant donné que la plupart des demandeurs du statut de réfugié constituant l'arriéré résident dans la région de Toronto, la majeure partie des ressources et des commissaires de la Subdivision est allouée à cette région.

Le programme d'élimination de l'arriéré

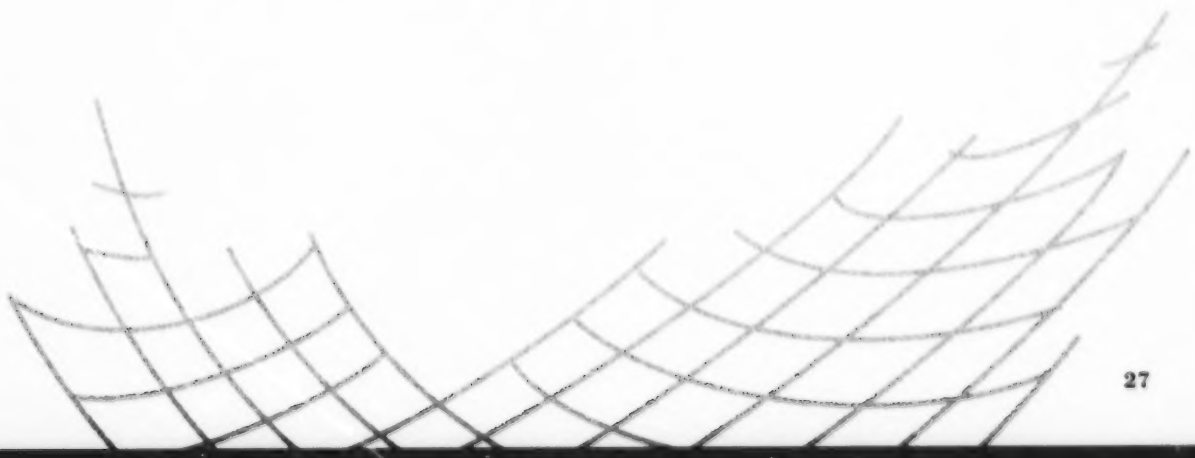
Le programme d'élimination de l'arriéré est contrôlé et administré par Emploi et Immigration Canada. Le rôle du commissaire de la Subdivision de l'arriéré et de l'arbitre d'Immigration se limite à déterminer si chaque revendication de l'arriéré est recevable et a un minimum de fondement d'après la définition de réfugié au sens de la Convention énoncée dans la *Loi sur l'immigration*.

À cet égard, le processus de détermination est semblable à celui de l'instruction préliminaire habituelle, à ceci près que les demandeurs dont la revendication fait partie de l'arriéré peuvent solliciter la résidence permanente au Canada *après* l'étape de l'instruction préliminaire.

Dans les cas de l'arriéré, l'audience a lieu devant un tribunal de deux membres, savoir un arbitre d'Immigration Canada et un commissaire de la Subdivision de l'arriéré. Au cours de l'audience, le demandeur du statut de réfugié et le représentant du ministre, l'ACPC, exposent leurs arguments sur le fond de la revendication, et les deux membres du tribunal décident si la revendication est recevable et si elle a un minimum de fondement. Chaque revendication est examinée individuellement à la lumière des circonstances particulières du demandeur et des conditions existant dans son pays d'origine.

Il suffit qu'un seul membre du tribunal se prononce en faveur du demandeur de statut pour que la revendication soit considérée comme possédant un minimum de fondement et que le demandeur soit autorisé à solliciter la résidence permanente au Canada.

Dès ce moment, le demandeur est assujetti aux critères normaux d'immigration concernant la santé et d'autres facteurs. Toutefois, si une demande est rejetée unanimement, les fonctionnaires d'Emploi et Immigration Canada examinent le cas et déterminent s'il existe en l'espèce des raisons d'ordre humanitaire justifiant l'octroi d'une mesure spéciale. Dans l'affirmative, la personne est autorisée à rester au Canada. Dans la négative, le demandeur est frappé d'une ordonnance de renvoi.



L'année en bref

En 1990, la Subdivision de l'arriéré a vraiment commencé à tenir des audiences dans ses quatre centres au pays. Quelque 13 570 revendications ont été entendues et étudiées complètement. Toutefois, de ce nombre, 10 619 n'ont pas été contestées par l'ACPC, qui a préféré ne pas débattre des faits de l'espèce. Dans ces cas, la décision est automatiquement rendue en faveur de l'intéressé.

Des 2 949 revendications contestées et entièrement examinées par un tribunal de l'arriéré en 1990, 1 321 (45 %) ont été acceptées alors que 1 628 (55 %) ont été rejetées. Les principaux pays d'origine des demandeurs acceptés dans le cadre du programme étaient le Sri Lanka, le Salvador, l'Iran, le Liban, le Guatemala et la Somalie, alors que les principaux pays d'origine des demandeurs rejetés étaient Trinité et Tobago, l'Inde, Fidji, le Ghana, la Jamaïque et la Turquie.

Situations influant sur la Subdivision

Les principaux problèmes influant sur le fonctionnement de la Subdivision ont trait à l'établissement du rôle et aux ajournements. La plupart des membres des tribunaux tiennent des audiences quotidiennement, mais les problèmes liés à l'établissement du rôle et aux ajournements se traduisent par une utilisation de leur temps qui est loin d'être optimale. Les difficultés relatives à l'établissement du rôle proviennent de différentes sources mais la plupart ne dépendent pas de la Subdivision de l'arriéré.

À cause de ces difficultés, la Subdivision ne réglait que 26 cas par jour à la fin de décembre 1990. Même si ce chiffre représente une augmentation d'importance par rapport à la moyenne de dix cas par jour observée au cours de l'année, il est nettement inférieur à celui qu'il est possible d'atteindre en travaillant à plein rendement. À ce rythme, il est peu vraisemblable que l'élimination de l'arriéré soit terminée avant la fin de l'année.

Comme c'est le cas avec le système de détermination du statut de réfugié, le programme d'élimination de l'arriéré souffre des faibles taux de renvoi. Les demandeurs dont la revendication ne possède pas un minimum de fondement peuvent être renvoyés du pays par Immigration Canada. Il existe évidemment d'autres options : permettre aux gens de rester au pays pour des raisons d'ordre humanitaire ou leur demander de quitter volontairement. Toutefois, presque aucun des 1 630 demandeurs éconduits dans le cadre du programme en 1990 n'a été renvoyé du Canada. Pourtant, c'est en appliquant les mesures de renvoi que le Canada fera comprendre clairement à la communauté internationale qu'il ne tolérera pas que son processus de détermination du statut de réfugié fasse l'objet d'abus.

Organisation de la Commission

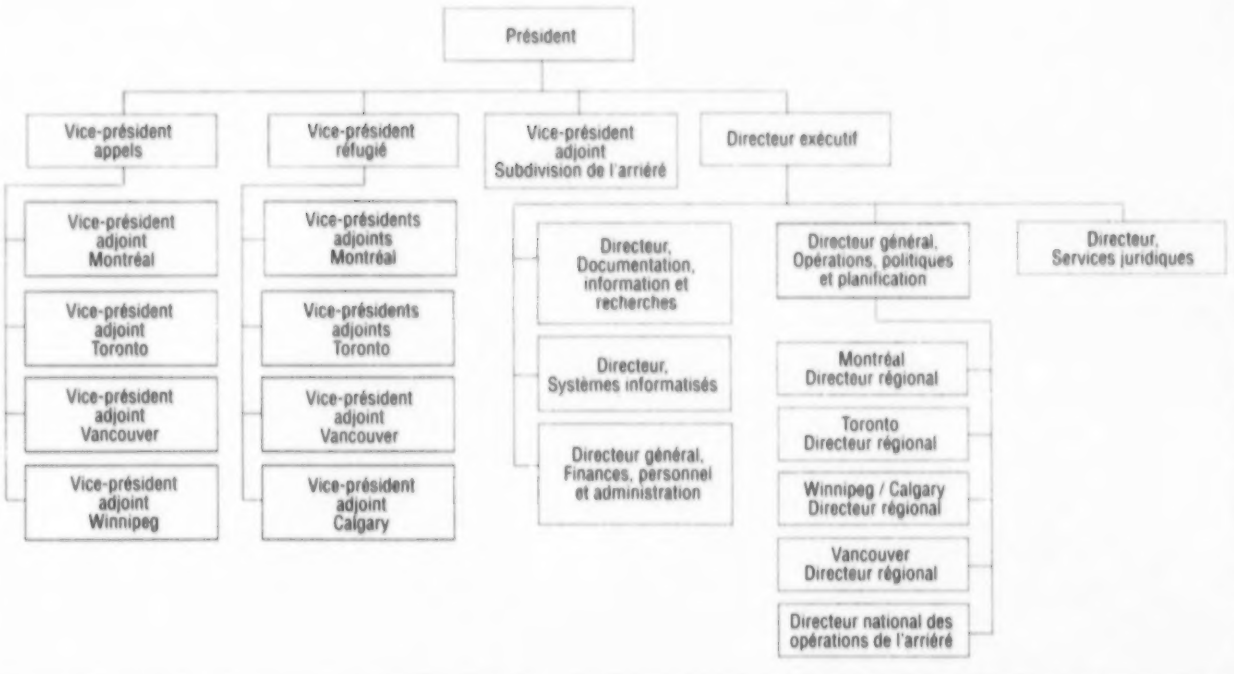
Le président est le premier dirigeant de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Le rôle du président est de surveiller la gestion des ressources de la Commission, de voir à ce que la Commission atteigne les buts et objectifs qui lui sont fixés par la législation et de diriger les commissaires et le personnel de la Commission.

La Section du statut de réfugié et la Section d'appel de l'immigration sont dirigées par des vice-présidents dont le rôle est de fixer des normes de rendement et de productivité et d'en surveiller le respect, de veiller à la cohérence philosophique et opérationnelle et d'exercer un leadership en matière de conduite des audiences. Ils sont assistés de vice-présidents adjoints qui se trouvent dans chaque bureau régional, où ils assurent l'orientation nécessaire aux commissaires, répartissent le travail et contrôlent le rendement. Le vice-président adjoint de la Subdivision de l'arriéré relève du président; il est chargé d'établir le calendrier de travail et de contrôler le rendement des commissaires qui travaillent de concert avec la CEIC pour traiter les revendications présentées avant le 1er janvier 1989.

Le premier fonctionnaire est le directeur exécutif à qui il incombe de mettre en oeuvre et d'appliquer les politiques, les systèmes et les processus administratifs essentiels pour permettre à la CISR de s'acquitter de ses responsabilités légales. À cette fin, le directeur exécutif relève directement du président pour ce qui concerne toutes les activités administratives et opérationnelles de la CISR.

Chacun des cinq bureaux régionaux est dirigé par un directeur régional qui rend compte au siège par l'entremise du directeur général, Opérations, politiques et planification. Les directeurs régionaux assurent un soutien direct aux vice-présidents des régions et répartissent la charge de travail de façon à tirer le maximum des ressources disponibles.

Organigramme administratif de la CISR, 1990



Le rôle des commissaires et des agents d'audience

Les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié représentent toutes les facettes de la vaste mosaïque culturelle et ethnique du Canada. Ils viennent d'un grand nombre de sources, dont le milieu universitaire, les groupes ethnoculturels, les organismes gouvernementaux et les organisations sans but lucratif. Ils ont en commun un intérêt avéré pour les questions relatives aux réfugiés et à l'immigration et une vaste connaissance du droit administratif, des situations influant sur les réfugiés ou de la jurisprudence canadienne.

Les commissaires président les audiences, pèsent les faits, répondent aux exposés présentés par l'avocat, évaluent la crédibilité et rendent des décisions motivées dans un contexte où les opinions subjectives l'emportent souvent sur les données objectives. Lorsqu'ils se prononcent sur une revendication du statut de réfugié, les commissaires de la SSR doivent être en mesure d'interpréter la loi, d'appliquer la jurisprudence pertinente et d'appliquer avec exactitude la définition de réfugié au sens de la Convention de la *Loi sur l'immigration*.

Afin de remplir ce rôle, les commissaires doivent non seulement faire preuve d'impartialité, mais également d'un degré élevé de compréhension et de sensibilité face aux circonstances qui affligent les réfugiés et les groupes minoritaires partout dans le monde.

À cette fin, les commissaires de la SSR sont assisté par des agents d'audience dont le rôle est de veiller à ce que tous les éléments de preuve pertinents et disponibles soient portés à la connaissance du tribunal. Les agents d'audience sont des intervenants neutres dans le processus de détermination de l'instruction appronfondie; ils ne peuvent prendre position quant à une revendication. Leur rôle est plutôt d'interroger les demandeurs de statut et les témoins pour veiller à ce que tous les faits pertinents soient présentés au tribunal et, ensuite, de fournir, sur demande, un résumé complet des éléments de preuve, des questions de droit et des faits relatifs au règlement d'une revendication

Section des audiences

Le rôle de la Section des audiences est de travailler avec les commissaires et les agents d'audience afin de favoriser l'uniformité du processus d'audience dans tout le pays et d'assurer, dans la mesure du possible, une uniformité au titre des décisions rendues. À cet égard, la Section est en communication constante avec les commissaires et le personnel, les associations du Barreau de tout le Canada et les principaux intervenants. De récentes décisions de la Cour suprême (par exemple, Consolidated Bathurst) permettent aux tribunaux administratifs de publier des énoncés de principe afin de guider les délibérations de leurs membres sans nuire à l'indépendance nécessaire à leur pouvoir de décision. La Commission s'est engagée à promouvoir et à améliorer l'uniformité de la prise de décisions par l'élaboration de documents de ce genre. De plus, elle attend la diffusion des recommandations formulées par la Commission de réforme du droit à la suite de l'examen des procédures d'établissement du statut de réfugié pour améliorer et accélérer encore le processus des audiences en général.

Perfectionnement professionnel

Les commissaires et les agents d'audience doivent suivre des programmes de formation poussée avant d'être autorisés à participer aux audiences de détermination du statut de réfugié ou aux audiences d'appel de l'immigration. Durant toute la période où ils siègent, les commissaires participent à une formation continue, à des ateliers spéciaux, des exposés et des conférences. Les programmes de formation à l'intention des commissaires de la SSR et des agents d'audience comportent des présentations faites par des organismes internationaux comme Amnistie internationale et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Des experts des questions relatives aux réfugiés et à l'immigration, des journalistes de la presse nationale et internationale ainsi que des personnes qui ont fait l'objet de persécution dans leur pays contribuent aussi aux activités de formation.

Grâce à la formation, on applique des normes nationales en matière de conduite des audiences, et les décisions sont rendues de façon équitable et efficiente dans tout le pays. La formation des commissaires de la CISR et des agents d'audience s'étend aux conditions qui existent dans les pays que fuient les demandeurs du statut de réfugié pour être ainsi en mesure d'appliquer au mieux leurs connaissances aux circonstances qui distinguent chacune des revendications.

L'engagement continu de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à la formation et au perfectionnement professionnels des commissaires est conforme aux recommandations du rapport «Indépendance des tribunaux et organismes administratifs fédéraux au Canada» de l'Association du Barreau canadien. La CISR est convaincue que la sensibilité et l'équité dont font preuve les membres de la SSR et de la SAI face à leurs responsabilités ne peut être qu'améliorée par des programmes de formation adéquats.

Le Centre de documentation

Le Centre de documentation de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CDCISR) a pour mission de répondre aux besoins en renseignements à la fois de la Section du statut de réfugié et de la Section d'appel de l'immigration. Une composante importante de son mandat exige en outre que le Centre de documentation fasse fonction de ressource en matière d'affaires publiques et d'information concernant les réfugiés, les droits de la personne et la migration.

Les sept centres de ressources du Centre de documentation sont ouverts au public. Seules des sources accessibles au public sont utilisées dans ses publications. De plus, le CDCISR souscrit au principe selon lequel une documentation complète, objective, à jour et digne de foi est le fondement de bonnes décisions.

La deuxième année d'activités a été marquée par une amélioration et une expansion des services et des publications; on visait ainsi à s'adapter au défi naissant que posait la détermination du statut de réfugié au Canada. Pour relever ce défi, le CDCISR est structuré de façon à pouvoir utiliser les principaux projets de recherche et de dissémination de l'information dans plusieurs domaines. À cet égard, la Section des recherches a continué de produire des profils de pays et de mettre à jour ceux qui étaient déjà publiés. Le Centre a également publié des exposés ainsi que des profils culturels. Ensemble, ces documents couvrent une diversité de sujets composant le spectre de l'information sur le pays d'origine, notamment au titre des questions politiques, économiques ainsi que de la situation des droits de la personne, et des traditions culturelles uniques à certains groupes et pays.

Le Centre des ressources du siège de la Commission a poursuivi ses activités de collecte et de classement de plus de 3 000 documents. Cette collection est accessible au personnel et au public et sera bientôt offerte en direct, sous forme bibliographique, aux centres de documentation régionaux.

La coordination des bases de données du siège de la Commission a connu une croissance rapide en 1990. Les bases de données sont les suivantes : REFBIB, base de données bibliographiques, REFDEC, qui contient les décisions de la SSR et REFINFO, base de données d'informations sur les réfugiés.

Les centres de documentation régionaux continuent de mettre des ouvrages de référence de base et divers journaux spécialisés et périodiques à la disposition des commissaires, du personnel de la CISR et du grand public. Le Centre de ressources du siège de la Commission offre un choix plus complet de documents sur les droits de la personne ainsi que des renseignements particuliers sur les pays sous forme de monographies, de périodiques, de bandes vidéos et de microfiches.

En 1990, le CDCISR a fourni des informations opportunes et pertinentes sur la situation internationale en pleine évolution. Les événements survenus en Europe de l'Est, en Afrique, en Asie du Sud, en Amérique centrale et dans le golfe Persique ont exigé une surveillance continuelle, une vérification constante et un rapport vigilant. Afin de satisfaire à cette demande croissante d'informations actuelles, le CDCISR a lancé la nouvelle série «Questions et réponses». Ces exposés, de six à dix pages, fournissent une analyse des événements marquants les plus récents qui peuvent donner naissance à un exode de réfugiés. Cette activité viendra compléter les publications des réseaux d'information existants ainsi que la série de bandes vidéo Perspectives, mettant en vedette des conférenciers qui font autorité concernant les régions sources de réfugiés.

Le Centre de documentation a commencé à travailler en 1990 à un réseau d'alerte rapide qui améliorera la collecte d'informations tout en facilitant l'analyse des demandes de renseignements courantes ainsi que les réponses qu'on y apporte. Cette année également, les agents de recherches ont joué un rôle majeur dans la formation des commissaires et des agents d'audience concernant la situation du pays d'origine du demandeur.

Le CDCISR joue un rôle important au sein du réseau international de partage de l'information sur les mouvements de réfugiés et sur la situation des droits de la personne. Cette activité continuera d'être importante tant que les pays d'accueil continueront de recevoir des vagues d'immigrants de plus en plus importantes. À cet égard, la première des bases de données du CDCISR, REFINFO, terminée en 1990, deviendra, de concert avec des bases de données prévues et en voie d'élaboration, un outil indispensable dans la création de liens entre le CDCISR et des organismes locaux, nationaux et internationaux.

Pour tous les projets de partage d'informations, le CDCISR s'est engagé à classer systématiquement l'information selon les normes internationales connues sous le nom de HURIDOCS (système de documentation sur les droits de la personne) et à utiliser la terminologie uniformisée du *Thésaurus international relatif aux réfugiés* (Martinus Nijhoff, 1990).

Au cours de l'année 1990, le CDCISR a accru sa réputation de modèle pour la collecte, le traitement et la diffusion d'informations sur les pays d'origine. Les services d'immigration et de naturalisation des États-Unis ont demandé l'appui du Centre de documentation pour l'établissement d'un projet de documentation semblable à celui du CDCISR. De même, le Centre de documentation a accueilli nombre de délégués de l'Europe et d'autres ministères au Canada, leur fournissant un exposé exhaustif du mandat et du

travail de la CISR dans son ensemble, et du Centre de documentation, en particulier. Enfin, le Centre continue de jouer un rôle significatif dans la transmission d'informations qui servent de fondement à des décisions justes et rapides.

Accès à l'information, protection des renseignements personnels, projets spéciaux

La Section de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et des projets spéciaux est chargée d'appliquer à la CISR les dispositions de la législation fédérale en matière d'accès à l'information. La Section répond aux demandes d'accès à l'information provenant du personnel de la CISR et du public, ainsi qu'aux demandes de communication de dossiers relevant de la CISR et de l'organisme qui l'a précédée, la Commission d'appel de l'immigration.

Des demandes d'accès à l'information à l'égard de dossiers relatifs à des décisions délicates de la SSR et d'autres dossiers contenant des renseignements personnels exigent que la Section étudie soigneusement les dossiers et envisage l'application d'exceptions, d'exclusions et d'autres dispositions afin de protéger la vie privée des personnes concernées.

En ce qui concerne les projets spéciaux, la Section est chargée de mener à bien un projet permanent, qui vise à assurer que les décisions et les résumés des audiences de la SSR puissent être rendus publics sans menacer la vie privée des personnes en cause. En outre, la Section produit un rapport annuel concernant les demandes d'accès à l'information.

Services de communication

La Section des affaires publiques du CDCISR a pour tâche d'offrir une vaste gamme de services de communication à l'appui des opérations de la CISR, allant de discours, brochures et communiqués de presse au présent rapport annuel, en passant par des bandes vidéo pour la formation.

La Section des affaires publiques fournit des renseignements aux nombreux groupes clients de la Commission, de même qu'au grand public et aux médias nationaux et régionaux. Plus de 700 demandes de renseignements ont été formulées en 1990.

Au cours de l'année, la Section des affaires publiques a produit deux nouvelles brochures décrivant des aspects du mandat de la CISR : l'une décrit le rôle de la Section d'appel de l'immigration, et l'autre expose en détail les services du Centre de documentation. On a noté une demande constante pour des exemplaires de deux brochures produites au cours de l'année précédente et qui décrivent le système de détermination du statut de réfugié et le programme d'élimination de l'arriéré. Plus de 50 000 exemplaires de ces brochures ont été distribués au cours des deux premières années d'existence de la Commission.

Deux nouvelles bandes vidéo concernant la situation de pays sources de réfugiés ont été ajoutées à la série Perspectives au cours de l'année. Elles portaient sur les demandes émanant du Liban et de la situation palestinienne.

En plus de traiter les demandes de renseignements provenant des médias du pays tout entier, le Service des affaires publiques a organisé un grand nombre d'entrevues médiatiques avec des représentants officiels de la CISR, dans son effort pour tenir les médias au

courant de l'évolution des activités de détermination du statut de réfugié.

Le Service des affaires publiques diffuse des rapports statistiques trimestriels sur les travaux de la Commission tout en surveillant le traitement que font les médias de la question; il peut ainsi tenir les commissaires et les représentants officiels au courant de l'intérêt que portent les médias à la CISR et à la question des réfugiés en général.

Le Service appuie également les commissaires de la SAI et de la SSR dans leurs activités externes, lorsqu'ils s'adressent à des groupes communautaires durant leurs temps libres.

Pour favoriser de meilleures communications internes entre le personnel et les commissaires, le Services des affaires publiques produit *Rapports*, bulletin bimensuel qui vise à fournir, d'une façon vivante et intéressante, des informations sur des sujets d'intérêt commun, de nature professionnelle ou sociale.

L'année 1990 a également vu le Service des affaires publiques faire son apparition à Toronto, ville qui abrite le plus grand bureau de la CISR, de même qu'un gdeuxième récemment mis sur pied. Parmi la grande diversité d'activités auxquelles a dû se livrer le nouvel agent des Affaires publiques en Ontario, notons la coordination et la production d'un nouveau guide des employés pour la région, la participation à la production d'une série de bandes vidéo sur les femmes qui revendiquent le statut de réfugié, et le fait de répondre aux demandes de renseignements des journalistes de la radio, de la télévision et de la presse écrite.

Services juridiques

Les Services juridiques offrent des conseils, sous forme d'opinions juridiques écrites ou non, aux commissaires et au personnel de la Commission, sur l'interprétation appropriée des dispositions législatives et sur diverses questions soulevées au cours des audiences. De plus, ils peuvent examiner les ébauches des motifs de décision pour signaler aux commissaires les questions qui doivent être abordées, la façon dont elles doivent être énoncées ainsi que les cas de jurisprudence pertinents. Cependant, les commissaires sont des décideurs indépendants, ils sont libres d'accepter ou de rejeter toute observation ou suggestion qui leur est faite. Les Services juridiques participent activement à la formation des commissaires et du personnel.

Au cours de la dernière année, de nombreuses décisions de la Cour fédérale du Canada ont contribué à augmenter la jurisprudence de la Commission. Même s'il serait peu pratique d'exposer chacun des cas qui ont fait précédent, un certain nombre d'entre eux méritent d'être mentionnés.

La portée et l'application de l'expression «groupe social (particulier)» figurant dans la définition de «réfugié au sens de la Convention» a provoqué bien des débats, exacerbés encore par l'affaire *Ward* portée devant la Cour d'appel fédérale. Cette affaire est maintenant devant la Cour suprême du Canada. La Commission a demandé le statut d'intervenante afin d'expliquer à la Cour les répercussions de la décision sur les cas que doit traiter la SSR, et pour offrir une interprétation qui, selon elle, conviendra le mieux aux circonstances actuelles et futures.

Dans une autre affaire, la Cour fédérale a énoncé clairement que le fait qu'un pays soit ravagé par une guerre civile n'empêche pas les ressortissants de ce pays d'être considérés comme des réfugiés s'ils peuvent faire la preuve que leur crainte d'être persécuté est attribuable à leur propre expérience ou à l'expérience d'un groupe social particulier auquel ils appartiennent.

Dans un certain nombre de décisions, la Cour fédérale a défini le rôle du tribunal de l'instruction préliminaire pour ce qui est de déterminer si une revendication du statut de réfugié comporte un minimum de fondement. Le tribunal chargé de l'instruction préliminaire peut évaluer la crédibilité de la preuve et la bonne foi du demandeur, mais une fois qu'ont été admises les preuves établissant le minimum de fondement selon la définition de réfugié au sens de la Convention énoncée dans la *Loi sur l'immigration* le critère est appliqué.

Tant les instructions préliminaires que les instructions approfondies doivent être tenues à *huis clos*, sauf lorsque l'on peut démontrer qu'une audience publique ne porterait atteinte ni à l'enquête, ni au demandeur ni à sa famille. Au sujet des audiences à huis clos, la Cour fédérale soutient qu'on ne peut entraver la liberté de presse, mais qu'il faut aussi respecter les droits des demandeurs. Afin de parvenir à un tel équilibre, la Cour a décidé que lorsqu'une demande pour assister à une audience est fondée sur la liberté de presse garantie par la *Charte*, la partie qui s'oppose à la présence de la presse doit produire des preuves qui démontrent qu'une audience publique nuirait au demandeur ou à sa famille. En d'autres termes, le fardeau de la preuve repose sur la partie qui tente d'exclure la presse de l'audience.

Dans l'affaire *Yhap*, la Cour fédérale a renversé la décision de fonctionnaires de l'Immigration qui, dans 25 cas visés par le programme d'élimination de l'arriéré, ont refusé le droit d'établissement à certaines personnes parce qu'elles ne satisfaisaient pas aux critères humanitaires utilisés. La Cour a conclu que ces critères entravaient de fait l'exercice du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires de l'Immigration et a exigé une révision des critères et une réévaluation des cas qui avaient été refusés en raison de ces critères.

La CISR s'ajoute au nombre grandissant de tribunaux auxquels on demande de déterminer si des dispositions de leurs lois ou règlements habilitants contreviennent à la Constitution du Canada. Diverses instances au Canada ont déjà examiné le pouvoir qu'elles ont de connaître de ces contestations. En 1990, la Cour fédérale a jugé que les tribunaux de l'instruction préliminaire pouvaient connaître de ces contestations. La Cour suprême du Canada est actuellement saisie de la question de savoir si un tribunal peut accorder réparation après décision sur ces contestations. Même si aucun de ces cas ne concerne la CISR, l'issue des délibérations en la matière aura une incidence directe sur l'ampleur du rôle de la *Charte* vis-à-vis de la Commission.

SOMMAIRE DES RESSOURCES DE LA CISR

Exercice 1989-1990

	Années-personnes autorisées*	Budget de fonctionnement
Budget des dépenses principal	409	42 297 000 $
Budget des dépenses supplémentaire	84	10 643 000 $
TOTAL	493	52 940 000 $

Exercice 1990-1991

	Années-personnes autorisées*	Budget de fonctionnement
Budget des dépenses principal	493	61 788 000 $
Budget des dépenses supplémentaire	153	18 112 000 $
TOTAL	646	79 900 000 $

Notes :

***Ne sont pas compris les commissaires (nommés par le gouverneur en conseil) puisque les années-personnes en cause ne sont pas régies par le Conseil du Trésor.**

****Un budget des dépenses supplémentaire a dû être présenté en 1989-1990 en raison des augmentations de la charge de travail résultant de la mise en oeuvre du nouveau processus de détermination du statut de réfugié en janvier 1989 et d'un volume plus élevé que prévu de revendications du statut de réfugié.**